Министерство образования и науки России
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Казанский национальный исследовательский
технологический университет»

Т. В. Халилова

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Тексты лекций

Казань
Издательство КНИТУ
2013

SHOUT
SHARE
IT

Annotation

Рассмотрены такие проблемы, как место государственной службы в системе государственного управления, место муниципальной службы в системе местного самоуправления, организация и функционирование государственной и муниципальной службы в современной России, основные аспекты их правового регулирования, правовой статус государственного гражданского и муниципального служащего.

- Халилова Т.В.
  - ВВЕДЕНИЕ
  - I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
    - Тема 1.
      -
      - 1.1. Природа и сущность государственной службы
      - 1.2. Цели, задачи и функции государственной службы
      - 1.3. Принципы государственной службы
    - Тема 2.
      -
      - 2.1. Становление и развитие государственного управления и государственной службы в Киевской Руси и Московском государстве
      - 2.2. Государственная (статская) служба Российской империи XVIII – начало XX вв
      - 2.3. Развитие государственного управления и государственной службы в советский период (1917 – 1991 гг.)
      - 2.4. Государственная служба в постсоветской России
    - Тема 3.
      -
      - 3.1. Система государственной службы Российской Федерации
      - 3.2. Военная служба Российской Федерации
      - 3.3. Правоохранительная служба Российской Федерации
      - 3.4. Государственная гражданская служба

- Тема 4.
  -
  - 4.1. Федеральные нормативные правовые акты
  - 4.2. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации
- Тема 5.
  -
  - 5.1. Правовая характеристика должности государственной гражданской службы
  - 5.2. Квалификационные требования к служебным должностям
  - 5.3. Категории, группы и реестры должностей
  - 5.4. Классные чины гражданской службы
  - 5.4. Должностной регламент
- Тема 6.
  -
  - 6.1. Технология отбора лиц на гражданскую службу
  - 6.2. Технология прохождения гражданской службы
  - 6.3. Основания и последствия прекращения гражданской службы
- Тема 7.
  -
  - 7.1. Определение понятия «гражданский служащий»
  - 7.2. Классификация государственных служащих
  - 7.3. Права и обязанности государственных гражданских служащих
  - 7.4. Ограничения и запреты, связанные с государственной службой
- Тема 8.
  -
  - 8.1. Юридическая ответственность государственных служащих: понятие, принципы, классификация
  - 8.2. Виды ответственности: дисциплинарная, административная, уголовная и материальная
- Тема 9.
  -

- 9.1. Сущность и особенности региональной государственной службы
- 9.2. Государственная гражданская служба Республики Татарстан
- Тема 10.
  -
  - 10.1. Предмет и субъекты кадровой политики
  - 10.2. Кадровые мероприятия
- Тема 11.
  -
  - 11.1. Принципы формирования кадрового состава государственной гражданской службы
  - 11.2. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих
  - 11.3. Государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих
  - 11.4. Кадровый резерв на государственной гражданской службе
- Тема 12.
  -
  - 12.1. «Закрытая» модель государственной гражданской службы
  - 13.2. «Открытая» модель государственной гражданской службы

○ II. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- Тема 1.
  -
  - 1.1. Понятие муниципальной службы
  - 1.2. Цель, задачи и функции муниципальной службы
  - 1.3. Принципы муниципальной службы
- Тема 2.
  -
  - 2.1. Правовое регулирование муниципальной службы на федеральном уровне
  - 2.2. Правовое регулирование муниципальной службы на региональном

уровне
- 2.3. Система муниципальных правовых актов, регулирующая правоотношения в сфере муниципальной службы
- Тема 3.
-
- 3.1. Должности муниципальной службы: понятие и классификация
- 3.2. Квалификационные требования к служебным должностям и требования к кандидатам на должность главы местной администрации
- Тема 4.
-
- 4.1. Порядок поступления и конкурс на замещение должности муниципальной службы
- 4.2. Прохождение муниципальной службы
- 4.3. Основания и порядок прекращения муниципальной службы
- Тема 5.
-
- 5.1. Определение понятия «муниципальный служащий»
- 5.2. Основные права и обязанности муниципального служащего
- 5.3. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой. Ответственность муниципального служащего
- 5.4. Гарантии муниципального служащего
- Тема 6.
- ЛИТЕРАТУРА
- ГЛОССАРИЙ
- ПРИЛОЖЕНИЯ
- Приложение 1
- Приложение 2
- Приложение 3
- Приложение 4
- Приложение 5
-

- notes
  - 1
  - 2
  - 3

- ○ 4
- ○ 5
- ○ 6
- ○ 7
- ○ 8
- ○ 9
- ○ 10
- ○ 11
- ○ 12
- ○ 13
- ○ 14
- ○ 15
- ○ 16
- ○ 17
- ○ 18
- ○ 19
- ○ 20
- ○ 21
- ○ 22
- ○ 23
- ○ 24
- ○ 25
- ○ 26
- ○ 27
- ○ 28
- ○ 29
- ○ 30
- ○ 31
- ○ 32
- ○ 33
- ○ 34
- ○ 35
- ○ 36
- ○ 37
- ○ 38
- ○ 39
- ○ 40
- ○ 41
- ○ 42
- ○ 43
- ○ 44
- ○ 45
- ○ 46
- ○ 47

- ○ 48
- ○ 49
- ○ 50
- ○ 51
- ○ 52
- ○ 53
- ○ 54
- ○ 55
- ○ 56
- ○ 57
- ○ 58
- ○ 59
- ○ 60
- ○ 61
- ○ 62
- ○ 63
- ○ 64
- ○ 65
- ○ 66
- ○ 67
- ○ 68
- ○ 69
- ○ 70

Халилова Т.В.
Государственная и муниципальная служба. Тексты лекций

ВВЕДЕНИЕ

Реформы как политической, так и экономической системы базируются на конституционном принципе разделения властей, осуществлении федеративного устройства и местного самоуправления. Осуществляемые в России реформы требуют научного подхода к государственному и муниципальному управлению, который должен обосновываться объективными законами и принципами управления.

Главная функция как государственной, так и муниципальной службы – служить обществу (ради этого она и создается), обеспечивать устойчивую связь государства и общества, государства и его граждан, на практике реализовывать демократические принципы, расширять условия для создания гражданского общества, мотивировать развитие его самоуправленческой деятельности средствами профессиональной управленческой работы, максимально делегировать функции управления общественным институтам, гражданам, – словом, развивать и поддерживать их свободную жизнедеятельность на основе не только права, но и тех духовно-нравственных принципов, ценностей, которые являются определяющими для народного самосознания. Поэтому служба в органах государственного и муниципального управления не только социально-правовой институт общества, но и его интеллектуальный центр, призванный управленческими средствами подвигать общество на практическое осуществление его целей: социальная справедливость и достойная жизнь своих членов, развитие демократических институтов, формирование высокой духовности каждого своего члена, развитие науки, культуры, образования.

Ключевым в исполнении государственной гражданской должности и муниципальной должности является не только высокий профессионализм служащего, но его личностные качества, гражданская позиция, высокая нравственность и умение служить своему Отечеству. Организация государственной и муниципальной службы означает её формирование для деятельности и включает большой круг вопросов: установление должностных наименований и определение полномочий по каждой должности, выработка правил поступления на государственную и муниципальную службу, подготовка кадров и повышение их квалификации, правила продвижения по службе, применения мер поощрения и мер дисциплинарной и иной ответственности, правила прохождения службы и прекращения

служебных отношений и некоторые другие правила.

Таким образом, актуальность научно-методического осмысливания становления современной эффективной государственной и муниципальной службы обусловлена целым рядом причин:

1. Эффективность деятельности государства и благополучие общества определяются прежде всего качественным исполнением функций управления во всех ветвях государственной власти, на разных уровнях управления государства, состоянием государственного аппарата, и в первую очередь его кадрового потенциала. Это требует проведения эффективной, основывающейся на необходимой правовой базе кадровой политики, способствующей формированию качественно работающего состава профессиональных чиновников.

2. Государственная и муниципальная служба представляет весьма сложные комплексные социально-политические и организационно-правовые институты, характеризующиеся многообразием элементов, связей, закономерностей и особенностей.

3. Необходимо превратить государственную и муниципальную службу в средство формирования правового государства, обеспечивающее необходимые условия его взаимодействия с обществом и отдельным гражданином.

В связи с этим большую актуальность приобрела подготовка кадров, специализирующихся по вопросам государственной и муниципальной службы. Вполне естественно, что одной из основных учебных дисциплин для данных специалистов является дисциплина «Государственная и муниципальная служба Российской Федерации».

Объектом изучения дисциплины является государственная и муниципальная служба Российской Федерации, предметом – правовые основы и особенности организации и функционирования государственной и муниципальной службы РФ, правовой статус государственного и муниципального служащего.

Организация учебного процесса по дисциплине направлена на достижение следующей цели: формирование у студентов целостного представления о государственной и муниципальной службе как о социально-правовых институтах и о кадровой политике как о факторе развития государственной и муниципальной службы.

Задачи дисциплины состоят в изучении системы теоретических знаний в области государственной и муниципальной службы; рассмотрении их правовых основ; опыта

становления государственной и муниципальной службы в России в сравнении с зарубежными моделями; вопросов управления персоналом государственной и муниципальной службы, включая основные профессиональные требования к персоналу органов государственного управления и местного самоуправления.

Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплины «Государственная и муниципальная служба»:

1. Общекультурные компетенции:

– стремление работать на благо общества (ОК-1);

– понимание содержания, смысла, основных целей, социальной значимости профессии государственного и муниципального управления, стремление к улучшению этого понимания через использование знаний в своей деятельности (ОК-5);

– способность и готовность к личностному и профессиональному самосовершенствованию, саморазвитию, саморегулированию, самоорганизации, самоконтролю, к расширению границ своих профессионально-практических познаний; умение использовать методы и средства познания, различные формы и методы обучения и самоконтроля, новые образовательные технологии для своего интеллектуального развития и повышения культурного уровня (ОК-13);

– владение навыками самостоятельной, творческой работы (ОК-16).

2. Профессиональные компетенции (ПК):

– умение разрабатывать методические и справочные материалы по вопросам деятельности лиц на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (муниципальной службы), на должностях в государственных и муниципальных организациях и учреждениях, на административных должностях в государственных и муниципальных предприятиях, в научно-исследовательских и образовательных организациях в сфере государственного и муниципального управления, в политических партиях, общественно-политических и некоммерческих организациях (ПК-19);

– умение общаться четко, сжато, убедительно; выбирая

подходящие для аудитории стиль и содержание (ПК-30).

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

• Знать:

– базовые понятия: государственная служба, военная служба РФ, правоохранительная служба РФ, государственная гражданская служба, муниципальная служба, государственный гражданский служащий, муниципальный служащий и др.;

– основные нормативно-правовые акты, регламентирующие организацию и функционирование государственной и муниципальной службы;

– сущность государственной и муниципальной службы, их особенности и задачи, их взаимосвязи;

– историю и тенденции развития государственной и муниципальной службы, правовые основы государственной и муниципальной службы в России;

– основные цели, функции и принципы организации государственной и муниципальной службы в Российской Федерации;

– правовое положение государственных и муниципальных служащих, их юридическую ответственность;

• Уметь:

– анализировать политическую, экономическую, социальную среду, в которой действует государственная и муниципальная служба;

– работать с нормативно-правовыми актами;

– разрабатывать проекты нормативно-правовых документов, регламентирующих государственную и муниципальную службу; – использовать накопленный отечественный опыт государственного управления при решении практических задач совершенствования государственной и муниципальной службы;

– проводить анализ внутренних и внешних факторов функционирования государственной и муниципальной службы, критериев ее эффективности;

– логически верно, аргументировано и ясно строить устную и письменную речь.

• Владеть:

– навыками самостоятельного принятия решений по вопросам совершенствования организации государственной и муниципальной службы и кадровой политики;

– правовой терминологией;

– навыками применения законодательства при решении практических задач.

I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тема 1.
ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Природа и сущность государственной службы.
2. Цели, задачи и функции государственной службы.
3. Принципы государственной службы.

1.1. Природа и сущность государственной службы

Понятие «служба» имеет несколько значений. Это может быть вид общественной деятельности людей; работа, занятия служащего, место его работы; специфическое отношение к делу и т.д. Как правило, под службой понимаются отношения долга, верности, преданности, готовности защитить чей-то интерес. Предназначение службы связано с созданием условий для нормального функционирования общества, обеспечением других видов социальной деятельности. Служба может касаться социально-культурного обслуживания людей, осуществления управленческой деятельности, обеспечения деятельности органов государственной власти и т.д.

Особым видом службы является государственная служба. Историческое место государственной службы неразрывно связано с историческим местом государства и права. Государство не может существовать без специально созданного аппарата, без эффективной системы государственной службы.

В настоящее время нет единой точки зрения на содержание понятия «государственная служба». В широком смысле она представляет собой вид трудовой деятельности, осуществляемой на профессиональной основе работниками государственных органов в целях выполнения задач и функций государства. В Законе РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. зафиксирован деятельностный подход, предполагающий, что государственная служба – это «профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов власти»[1]. Такой подход позволяет изучить цели и функции государственной службы, технологии сбора и обработки информации, выработки и организации исполнения решений и т.д. Однако его недостаточно для установления сущности государственной службы, и такая формулировка подвергается справедливой критике. Служение государству при таком подходе низводится до служения

государственному органу, вследствие чего в стороне остаются проблемы использования государственными службами прерогатив государственной власти, реализации законов государства, а также социальные задачи государственной службы.

В Федеральном законе № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ» дается более широкое определение государственной службы. Под этим понятием понимается «профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

– Российской Федерации;

– федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

– субъектов Российской Федерации;

– органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федерального государственного органа;

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов Российской Федерации»[2].

В настоящее время многие ученые рассматривают государственную службу шире – как государственно-правовой и социальный институт. Такое понимание требует комплексного подхода, широкого использования знаний философии, политологии, социологии, экономической теории, макро– и микроэкономики, социального менеджмента, государственного и муниципального управления, корпоративной культуры и др. Только с опорой на такую теоретическую базу можно приступить к освоению практических умений и навыков, конкретных технологий управленческой деятельности, методов анализа и решения конкретных проблем государственных органов власти.

При изучении основ государственной службы следует учитывать и точку зрения, трактующую государственную службу как систему публично-правовых отношений между государством и служащим, основанных на подчинении и имеющих своим содержанием обязательную деятельность, идущую от лица государства и направленную на осуществление государственной задачи. Такой подход позволяет в полной мере учесть управленческие, организационные, экономические, правовые, психологические и многие другие аспекты государственной

службы, понять сущность бюрократии как профессионального и социального слоя общества, государственного служащего как гражданина и человека и др.

Профессор Г.В. Атаманчук дает следующее определение государственной службы: «…государственная служба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах»[3]. Исполнение государственной должности представляет собой конкретное осуществление общественных отношений, которые государственная власть посредством Конституции, законов, правовых статусов органов закрепила за данной должностью.

Таким образом, государственная служба может быть рассмотрена во многих аспектах, в том числе:

– *в социальном* – как профессиональное осуществление по поручению общества полезной деятельности лицами, занимающими должности в государственных организациях;

– *в политическом* – как деятельность по разработке и реализации государственной политики, регулированию отношений между основными социальными группами и классами общества;

– *в правовом* – как система правовых норм, устанавливающих государственные должности и их функции, регламентирующих процедуру поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения, очерчивающих права, обязанности и ответственность государственных служащих и т.д.;

– *в организационном* – как совокупность организационных норм, способов, процедур, правил, стандартов и традиций упорядочивания, регулирования и координации совместной деятельности государственных служащих, придания взаимодействию компонентов государственной службы согласованности для достижения ее целей;

– *в социологическом* – как практическая реализация функций государства, компетенции государственных органов.

1.2. Цели, задачи и функции государственной службы

Вопрос о целях и задачах государственной службы, несмотря на свою важность, носит во многом постановочный характер. Дело в том, что методология целеполагания в управлении вообще и в государственном управлении в частности менее всего разработана. Цели государственной службы можно рассматривать как форму осознания и закрепления государственными органами

в соответствующих нормативных правовых актах социально значимых актуальных проблем.

В настоящее время Россия не имеет четко выстроенного «древа целей». Теоретических наработок на этот счет немного, к тому же они нередко противоречат друг другу.

Так, Ю.Н. Старилов считает, что главной целью государственной службы является практическое осуществление функций государства, решение его задач, обеспечение благосостояния общества, удовлетворение публичных интересов на основе принципов и положений, установленных в Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации[4].

В свою очередь, А.Ф. Ноздрачев выделяет следующие цели государственной службы:

– упорядочение работы государственного аппарата;

– установление требований к функциям и правомочиям по государственным должностям;

– определение компетентности и профессиональной подготовленности государственных служащих;

– регламентация способов и процедур анализа и оценки эффективности функционирования государственного аппарата;

– формирование условий обеспечения государственных служащих, включая материальные, социальные и правовые гарантии государственной службы[5].

Нетрудно заметить, что в последнем подходе к определению целей государственной службы государственные чиновники замыкаются в основном на аппаратные потребности, а потребности и интересы людей выступают на втором плане.

Цели государственной службы можно классифицировать:

1*) по степени общественной важности*: стратегические, связанные с качеством жизни общества, его сохранением или преобразованием; тактические, определяющие конкретные действия во времени и пространстве по достижению стратегических целей;

2) *по результатам*: конечные; промежуточные;

3) *по времени:* долгосрочные; среднесрочные; краткосрочные;

4) *по сферам общественной жизни:* экономические; политические; социальные; духовные.

Выясняя задачи государственной службы, необходимо учитывать, что государственные служащие активно участвуют в разработке проектов законов, программ, выражающих внутреннюю и внешнюю политику страны, предложений об изменениях в структуре государственных органов, текущих решений органов государственной власти, в предоставлении государственных услуг. Поэтому среди основных задач

государственной службы можно выделить следующие:

– обеспечение конституционного строя;

– выработка стратегии экономического, социального, политического развития страны;

– подбор кадров, способных реализовать стратегию развития страны;

– создание организационных структур государственной власти;

– принятие решений по важным оперативным вопросам жизни страны;

– защита прав, свобод и законных интересов граждан, создание условий для развития человеческой личности;

– создание необходимых условий для реализации функций государственных органов.

На взгляд В.Д. Граждана, в системе государственного управления государственная служба предназначена для выполнения двуединой задачи. Во-первых, это оказание административной (аппаратной) поддержки политическому руководству страны; во-вторых, изучение проблем управления и интересов всех слоев населения, в чем так нуждаются государственные органы[6].

Таким образом, каждый вид государственной службы выполняет свои установленные в нормативных правовых актах задачи.

Понятие «функции государственной службы» и их виды в нормативных правовых актах пока не определены, что является одним из пробелов правового регулирования данного института. В научной и учебной литературе вопрос о функциях государственной службы носит преимущественно постановочный характер. Одни авторы под функциями государственной службы понимают самостоятельные и относительно обособленные виды государственно-служебных действий, другие рассматривают функции государственной службы как организацию практической реализации правовых норм.

Под функциями государственной службы можно понимать основные направления воздействия государственных служащих на общественные отношения для достижения целей и задач государства. Можно также утверждать, что функции государственной службы в целом совпадают с функциями органов государственной власти и государственного управления. Последнее утверждение основано на том, что государственная служба согласно действующему законодательству призвана обеспечивать полномочия органов государственной власти.

Выполняемые государственными служащими функции

делятся на социально-политические (общие) и специально-юридические. К общим функциям государственной службы можно отнести:

1) *Управление общественными делами*. Управление есть функция организованных систем. В этой связи государственную службу можно рассматривать как организационный институт.

2) *Целеполагание.* Одна из основных (первая) функций управления. Ее предназначение состоит в том, чтобы определить параметры оптимального функционирования общества или модель его будущего развития.

3) *Прогнозирование и моделирование развития общества и государственных органов.* В основе данной функции лежит анализ тенденций общественного развития. Она связана с предвидением изменений в обществе и органах государственной власти, обусловленных какими-либо событиями или целенаправленными действиями. Доброкачественные прогнозы в мире стоят чрезвычайно дорого. Их квалифицированное использование позволяет хорошо подготовиться к наиболее вероятным изменениям. В то же время необходимо обратить внимание на то, что в российском обществе и на государственной службе глубоко укоренилось непонимание и неприятие культуры прогнозирования политических и социально-экономических явлений.

4) *Информационное обеспечение деятельности государственных органов, жизни общества,* т. е. сбор, получение, обработка, анализ информации, необходимой для осуществления государственной деятельности.

5) *Планирование.* Это принятые заранее решения о том, что делать, когда делать и кто будет делать. В ходе планирования определяются направления, пропорции, темпы, количественные и качественные показатели развития тех или иных процессов в обществе и государственных органах.

6) *Организация*. Предполагает создание и упорядочивание структуры и штатов государственной службы, процессов государственного управления в целях устойчивого и динамичного развития общества и государственных органов. Ее смысловое предназначение состоит в организации жизни граждан. Как известно, государственные служащие прямо или косвенно обеспечивают процесс социальной организации человека.

7) *Контроль.* Установление соответствия или несоответствия показателей развития общества и государственной службы внутренним или внешним стандартам и уровню, задаваемому планами и программами.

8) *Учет*. Фиксирование в количественных показателях

процессов, протекающих в обществе и на государственной службе.

9) *Координация.* Согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государства.

В последние годы государственная служба все чаще рассматривается как производитель государственных социальных услуг. Речь идет об образовании, здравоохранении, безопасности и т.д. Поэтому можно говорить о такой функции государственной службы, как производство государственных услуг.

Кроме того, государственная служба выполняет воспитательную функцию. Она причастна к формированию в общественном сознании уважительного отношения к человеческой личности, институтам государства и права.

Для динамичного развития общества большое значение имеет регулятивная функция государственной службы. Государственные служащие играют активную роль в регулировании отношений между социальными группами в экономической, политической, социальной и идеологической сферах жизни общества. В этих целях устанавливаются правила, нормативы, задается направленность действий граждан и государственных служащих, это проявляется при разработке различных программ, законопроектов, принятии политических решений.

К специально-юридическим функциям государственной службы относятся: правотворческая, правоприменительная, правоохранительная.

Правотворческая функция. Государственные служащие принимают активное участие в разработке проектов нормативных правовых актов, их экспертизе, аналитической и справочной работе правотворческого процесса.

Правоприменительная функция. Государственные чиновники претворяют в жизнь нормы конституций, законов и других нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов.

Правоохранительная функция. Государственные служащие защищают установленные нормы права от нарушений субъектами правоотношений. В этих целях используются органы контроля и надзора, методы принуждения.

Конкретные функции структур государственной службы и государственных служащих устанавливаются положениями о структурных подразделениях аппарата органов государственной власти и должностными инструкциями. Функции государственной службы осуществляются с помощью правовых, экономических, организационнораспорядительных, социально-психологических методов.

1.3. Принципы государственной службы

В принципах государственной службы закрепляются требования общества, других субъектов управления государственной службой к государственной службе и государственным служащим. В них реализуются представления законодателя о правовом, социальном, федеративном, демократическом характере Российского государства. Все федеральные органы и органы государственной власти субъектов РФ обязаны проводить в жизнь эти принципы, а государственные служащие, в свою очередь, обязаны руководствоваться ими в своей работе.

Принципы государственной службы регулируют следующий круг правоотношений: между государственным служащим и государством, между государственным служащим и гражданами, между лицами, органами и организациями государственной службы разных уровней и видов.

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы закреплены в Конституции РФ и ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Таким образом, принципы государственной службы подразделяются на конституционные принципы, закрепленные непосредственно в Конституции РФ, и организационно-функциональные принципы, сформулированные в законодательстве о государственной службе.

К конституционным принципам государственной службы относятся:

– принцип федерализма;

– принцип законности;

– принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина;

– принцип равного доступа к государственной службе.

Принцип федерализма обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Принцип федерализма означает, что государственная служба представляет собой систему должностей, учреждаемых в единой системе государственных органов. Федерализм применительно к государственной службе имеет несколько аспектов: нормативный, организационный, функциональный, финансовый.

Нормативный аспект – конституционное и законодательное разграничение компетенции в области государственной службы между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Организационный аспект – соблюдение принципа федерализма при построении государственной службы, разделение государственной службы на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ.

Функциональный аспект – самостоятельность каждого уровня федеративной системы при решении кадровых вопросов и других вопросов функционирования государственной службы.

Финансовый аспект – соблюдение принципа федерализма при ресурсном обеспечении государственной службы за счет бюджета соответствующего уровня (федерального или регионального).

Принцип законности означает необходимость соответствия Конституции РФ и федеральному закону подзаконных нормативных актов и индивидуальных правовых актов в сфере государственной службы. Все коллизии и противоречия разрешаются в пользу Конституции РФ и федерального закона.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина означает их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты. При функционировании института государственной службы права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и область применения законов. Недопустима дискриминации граждан со стороны государственных служащих и самих государственных служащих по признакам пола, социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности.

Принцип равного доступа граждан к государственной службе означает, что каждый гражданин РФ должен без какой бы то ни было дискриминации и без неоправданных ограничений допускаться на общих условиях равенства к государственной службе. Равный доступ граждан к государственной службе осуществляется в соответствии с установленными применительно к должностям государственной службы квалификационными требованиями.

Организационно-функциональные принципы государственной службы включают следующие принципы:

– принцип единства правовых и организационных основ государственной службы;

– принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы;

– принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю;

– принцип профессионализма и компетентности государственных служащих;

– принцип защиты государственных служащих от

неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы предполагает законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы.

Принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы. Взаимосвязь этих двух видов публичной службы обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований к должностям гражданской и муниципальной службы, единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы, единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских и муниципальных служащих, учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы, соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих, соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю означает объективное информирование общества о деятельности государственных служащих. По своей сути принцип открытости государственной службы предполагает обеспечение участия граждан в государственном управлении через создание возможностей для получения открытой (несекретной) информации о деятельности государственных органов и государственных служащих, осуществления общественного контроля за организацией и функционированием государственной службы. Данный принцип немыслим без гарантий защиты граждан, критикующих деятельность государственных служащих, и без обеспечения средствам массовой информации возможностей для освещения вопросов организации и функционирования государственной службы.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих предполагает:

– профессионализм государственных служащих, т.е. исполнение ими своей должности в качестве основного занятия;

– компетентность, т.е. знание порученной службы, опыт работы;

– квалифицированность, т.е. соответствие государственного служащего замещаемой им должности по уровню образования, стажу, знаниям и навыкам работы;

– ответственность за подготавливаемые и принимаемые решения и надлежащее исполнение служебных обязанностей.

Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Государственные служащие находятся под защитой государства. Защита государственных служащих гарантируется от неправомерного вмешательства как со стороны государственных органов и должностных лиц, так и со стороны физических и юридических лиц. В развитие этого принципа законодательство предусматривает право обжалования неправомерных действий, механизм разрешения индивидуальных служебных споров, право государственных служащих на создание профсоюзов, а также внепартийность государственной службы и отделение религиозных объединений от государства.

В научных источниках называется и ряд других принципов, таких как: служение государству и обществу, субординация и единоначалие, стабильность и обновление кадров государственной службы, эффективность государственной службы и др. Однако, не будучи зафиксированными в тексте законов, они не имеют статуса принципов правового регулирования отношений государственной службы, а являются элементами научного правосознания либо принципами морали.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что понимается под государственной службой и каково ее содержание?
2. Каково место и роль государственной службы в системе государственного управления?
3. Каковы цели, задачи и функции государственной службы?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Федеральный закон от 31 июня 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. – 1995. – 3 августа.

3. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе

государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

4. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

5. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. – М.: РАГС, 2002. – 272 с.

6. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб. / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.

7. Демин А.А. Государственная служба / А.А. Демин. – М.: ООО «Книгодел», 2007. – 128 с.

Тема 2.
ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РОССИИ В ИСТОРИКО-ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ

1. Становление и развитие государственного управления и государственной службы в Киевской Руси и Московском государстве.

2. Государственная (статская) служба Российской империи XVIII – начала XX вв.

3. Развитие государственного управления и государственной службы в советский период (1917 – 1991 гг.).

4. Государственная служба в постсоветской России.

Проблемы развития отечественной системы государственной службы следует рассматривать с учетом исторического опыта становления российской государственности. Раскрыть подробно историю создания государственной службы в России в рамках отведенного объема весьма затруднительно. Поэтому мы обозначим лишь основные этапы истории и соответствующие им особенности развития государственного управления и государственной службы, основные структурные изменения органов власти.

В истории отечественной государственной службы можно выделить четыре крупных этапа:

1. XV – XVII вв. – становление государственной службы; складывание и развитие приказной системы.

2. XVIII – начало XX вв. – кардинальное изменение принципов организации государственной службы на основе Табели о рангах, движение от должности к чину как к устойчивой социальной характеристике государственного служащего.

3. Советский период (1917 – 1991 гг.).

4. Современная российская государственная служба.

2.1. Становление и развитие государственного управления и государственной службы в Киевской Руси и Московском государстве

Государственная служба России начала складываться по мере становления самой государственности. В Киевской Руси закладывались основы государственного управления и государственной службы, которые первоначально были нераздельны с военной организацией и строились на принципах

вассалитета. Вассальные отношения были отношениями двух юридически значимых сторон, каждая из которых связана взаимными правами и обязанностями. Великий князь в решении вопросов государственного управления опирался на дружину, вся территория находилась под контролем дружинной администрации. В XI – XII вв. многие дружинники становились слугами при дворе и княжеском хозяйстве (тиуны), а также сборщиками налогов (вирники), писцами. Таким образом, древние истоки слов «служба», «служилые люди» – собирательное название лиц, находящихся в услужении у своего князя. В XII – XIII вв. произошел переход от «военной демократии» к княжеской, дворцово-вотчинной системе управления. В состав княжеской и вотчинной администрации («княжеский двор») входили военные, административные, финансовые, судебные, хозяйственные и другие служивые должностные лица (воеводы, наместники, посадники и др.). Высшие, наиболее значимые должности занимали бояре, остальные должности – дворяне (люди княжеского двора).

Подлинное выделение управленческой деятельности в важную самостоятельную профессиональную сферу произошло в XV – XVII вв. со становлением централизованного русского государства и формированием самодержавия. Общественная система в период Московского государства была создана уже не на принципах вассалитета, а на принципах подданства.

С образованием в XIV в. единого русского государства с сильной монархической властью государственная служба в России рассматривалась не иначе, как «государева служба». Великий князь, а позднее царь или «государь всея Руси» считался наместником Бога на земле. Русские монархи опирались на базисное положение библейского Нового завета, что «нет власти не от Бога», и «противящийся власти противится Богу». Отсюда любое несогласие с царем квалифицировалось как нарушение указаний самого Бога. Поэтому полное подчинение государю являлось нормой поведения государственных служащих, и государственная служба обоснованно называлась «государевой службой», поскольку чиновники государственных органов служили прежде всего государю. В XVI – XVII вв. государственных служащих называли «государственными служилыми людьми».

Превращение службы в повинность, отбываемую в пользу государя и государства, предполагало полное подчинение «служилых людей» государю. Уже в княжение Ивана III (1462 – 1505 гг.) служитель даже высокого ранга в обращении к великому князю называл себя его «холопом» и подписывался унизительным именем. Формирование государственного аппарата

осуществлялось по принципу местничества, основанному на критериях знатности происхождения. Принцип местничества создавал условия для превращения боярства в замкнутую корпорацию, ставящую сословные интересы выше государственных, это снижало уровень профессионализма управления.

Основой новой государственности стала система наместных отношений, когда категория служивых людей (дворян) получала за свою службу, как военную, так и гражданскую, земельный надел на прокорм. Надел давался на срок службы. К XV в. происходит сокращение феодальных привилегий и иммунитетов. Складывается иерархия придворных чинов, даваемых за службу: окольничий, дворецкий, казначей, чины думных дворян, думных дьяков. Развивается система приказов как центральных органов с жестким подчинением по вертикали и строгим руководством инструкциям и предположениям по горизонтали. На местах при воеводах также создаются специальные аппараты управления.

Окончательный переход к приказной системе государственного управления связан с административной реформой Ивана IV, которая приходится на вторую половину XVI в. Ее результатом стало создание почти 20 функциональных и территориальных приказов. Порядок несения, например, воинской службы всеми землевладельцами (как боярами, так и дворянами) определялся «Уложением о службе», принятым в 1555 – 1556 гг. На протяжении XVI – XVII вв. существовало около 100 таких приказов. Однако все они действовали разновременно. Постоянно функционировали обычно лишь 40 – 60 приказов, остальные возникали и прекращали свою деятельность по мере надобности.

Работа и поведение приказных служащих должны были соответствовать требованиям присяги, приносимой ими при вступлении на должность. В первой ее части принимаемый давал обещание на верность царствующему дому, во второй – обязывался не нарушать конкретных требований, предъявляемых к данной должности: сохранять секреты, беречь имущество и казну, не подделывать документов, не брать взяток («посулов и поминков ни у кого ни от чего не иметь»), быть внимательным к людям («челобитчиков не волочить») и т.д.

Все приказные люди, вне зависимости от их происхождения, были включены в структуру служилого сословия российского общества, пользовались соответствующими правами и привилегиями. Вместе с тем для них сохранялось двойственное понимание их службы. С одной стороны, по общей присяге они были обязаны нести службу царю, в основном военную, с другой –

специальными приписями их служба определялась как работа в государственных органах и учреждениях.

Таким образом, обязанности приказных служащих разделились к середине XVII в. на «государеву службу», которая представлялась почетной и проходила в полках и посольствах, и «приказную работу», т.е. текущую деятельность в приказах и приказных избах. Она рассматривалась как непочетная, с оттенком подневольности. Именно вокруг приказной работы и складывалась гражданская служба как отрасль государственной службы.

2.2. Государственная (статская) служба Российской империи XVIII – начало XX вв

Следующим этапом в развитии российской государственной (гражданской) службы было время царствования Петра I. Законодательно существование чиновничества как особой группы населения и его правовое положение были оформлены в первой четверти XVIII в. Петр I в процессе реформирования государственного управления предпринял попытку монополизировать источники существования чиновников, чтобы поставить их в большую зависимость от государства и царя. Для этого был установлен фиксированный размер оклада в соответствии с занимаемой должностью. Кормление от дел вне системы государственного обеспечения и контроля было объявлено преступлением, взимание с населения поборов приравнено к взятке и сурово каралось по закону. В связи с притоком в органы государственного и местного управления, в армию и флот основной массы дворян, которые претендовали на различные должности, возникла острая необходимость установления иерархии служилых чинов. Это обстоятельство потребовало разработки и принятия 24 января 1722 г. определенного порядка прохождения службы. Закон под названием «Табель о рангах» устанавливал три вида государственной службы – военную, гражданскую и придворную.

На основании этого закона была введена единая система чинов, их ранжирование в каждом виде службы, распределение по 14 классам, старшинство в рамках одного рода служащих. В общей сложности в 14 классов «Табели о рангах» было включено 262 должности. Они подразделялись на три параллельных ряда чинов. Из них военных было 126 (48 %), гражданских – 94 (36 %), придворных – 42 (16 %)[7]. Особенно важно, что «Табелью о рангах» водилась не иерархия чинов, а иерархия должностей. Именно должность служила в качестве основания для производства в

соответствующий чин. В соответствии с «Табелью о рангах» обладавший чином служащий гражданского ведомства стал именоваться чиновником. Закон определял порядок приема на службу и ее прохождение от низших чинов к высшим. Основой служебного продвижения стали личные заслуги, способности, знания, опыт, профессиональная пригодность. Прежнему порядку замещения должностей по признаку знатности происхождения был нанесен тяжелый удар, но рецидивы этого традиционного порядка имели место и в послепетровское время.

Государственные служащие подразделялись на две основные группы. Первую группу составляли табельные чиновники четырнадцати классов. Вторая группа объединяла государственных служащих, не включенных в список должностей «Табели о рангах». Эта группа состояла из низших служащих, не вошедших в сетку 14 классов. Для них вводился институт «канцелярских служителей» как начальная ступень государственной гражданской службы. Благодаря «Табели о рангах» государь-реформатор создал мощный механизм регулирования государственной службы – это был инструмент формирования кадров.

В июне 1719 г. Петром I, в частности, был принят специальный Указ «О присяге на верность службы», который предписывал привести к присяге чиновников Сената и коллегий, губернаторов, воевод и других «управителей и служителей». Все поданные государства предупреждались, что уклонение от военной или гражданской службы влекло за собой строгие наказания, в том числе «шельмование в публичном месте», реквизиции вотчин и поместий, перевод из высших чинов в низшие, полное исключение со службы – «натуральную или политическую смерть»[8].

Итогом петровских административных реформ стало четкое разграничение функций между отраслями управленческой деятельности. Эти реформы завершили процесс выделения гражданской службы в специальную отрасль государственного управления, ее обособление от военной и придворной деятельности.

Прохождение государственной службы было поставлено на правовую основу. «Табель о рангах» имела дворянскую направленность. Она отвечала интересам в первую очередь дворян, в которых абсолютная монархия видела свою основную социальную опору. «Генеральный регламент», «Табель о рангах», более поздние уставы о гражданской службе предоставляли дворянам льготные права для получения тех или иных должностей в государственных учреждениях. Однако

комплектовать управленческий аппарат только дворянами было невозможно. Возникла необходимость подпитывать его способными выходцами из других сословий. Это вынуждало правительство открывать двери административных учреждений лицам недворянского происхождения. Кроме дворян, на классные должности разрешалось принимать не имевших чина канцелярских служащих, художников, купцов первой гильдии. По признаку происхождения запрещалось принимать на гражданскую службу купцов второй и третьей гильдии и их детей, крестьян-вольноотпущенников и их детей, мещан и вообще лиц податных сословий, военнослужащих-отставников из числа недворян и нижних чинов, иностранных поданных, кроме ученых и тех, кто занимал учебные должности.

Привлечению недворян в административные органы способствовало уставное положение, согласно которому за получение первого классного чина 14 класса жаловалось личное дворянство, а 8 класс иерархии гражданским служащим предоставлял права потомственного дворянства, со всеми сословными привилегиями. Правда, для достижения этой привлекательной цели лицам недворянского происхождения приходилось преодолевать многочисленные барьеры. Для получения 8 класса, в частности, сроки его выслуги в 9 классе у чиновников из других сословий были в 4 раза продолжительнее, чем у служащих-дворян. Причем получение статуса личного и потомственного дворянина все более усложнялось. В 1856 г. личное дворянство стало жаловаться только с получением чина 9 класса, т.е. чина титулярного советника. Законодательными актами 1856 г. права потомственного дворянина давал уже 5 класс, а позднее – даже 4 класс иерархии чинов[9].

Прием на административные должности связывался с определенным возрастом. Начало действительной службы допускалось с 16 лет. Преимущественным правом занятия должностей в государственных учреждениях пользовались мужчины. Лица женского пола допускались к службе в учебном, финансовом, почтово-телеграфном и ряде других ведомств, но только на неклассных должностях.

Во второй половине XVIII в. при Екатерине II система, заложенная Петром I, продолжает совершенствоваться. Проводится губернская реформа и ряд реформ государственных органов. Важнейшими актами стали Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» (1762 г.) и подобный указ самой Екатерины II о дворянских вольностях Ими дворянство освобождалось от обязательной военной и гражданской службы. Таким образом, после Петра I

идет постепенное ослабление, а затем отмена обязательности государственной службы для основного служивого сословия – дворянства, она стала их привилегией.

Новое развитие получила государственная служба в первой половине XIX в. Ее развитие связано с именем выдающегося государственного деятеля России – Михаила Михайловича Сперанского. В 1809 г. он подготовил Указ об обязательном экзамене для занятия государственной должности. Устанавливался образовательный ценз, предполагающий обязательное высшее университетское образование для замещения ряда должностей. И хотя этот указ под давлением бюрократии был отменен, тем не менее он вводил новые принципы государственной службы, которые позже нашли применение. В 1832 г. был принят «Устав о службе гражданской», в 1834 г. – «Правила о порядке производства в чины гражданской службы», в 1845 г. были введены изменения в «Табель о рангах»[10]. В течение XIX в. утвердился ряд положений, характеризующих государственную службу. Это запрет родственных связей по службе, ведение определенного образа жизни, который не должен подрывать авторитет и достоинство государственной власти, запрет определенных занятий, содержание в зависимости от чина и должности, включающее жалование, столовые и квартирные деньги, право на пособие и пенсию при выходе в отставку. Гарантировалась усиленная уголовная охрана от преступлений при исполнении чиновником своих обязанностей, устанавливался особый порядок предания суду самих государственных чиновников. Государственные служащие империи имели установленную форменную одежду, за каждым велся обязательный послужной (формулярный список), увольнение производилось по прошению.

Таким образом, к началу XX в. Россия имела детальное законодательство о государственной службе и развитую государственную службу как типовую. Следует также отметить, что в ходе многочисленных реформ сложилась общероссийская система управления государственной службой во главе с единым координирующим и распорядительным органом – Комитетом о службе чинов гражданского ведомства, подчинявшимся первому лицу государства – императору.

Вместе с тем не следует идеализировать опыт организации государственной гражданской службы в досоветсткой России. В практике ее деятельности следует выделить и негативные стороны: абсолютизация централизма, монополия чиновничества на осуществление властных полномочий, отсутствие подотчетности и подконтрольности государственных служащих

представительным органам власти, явления злоупотребления властью, сословная замкнутость и корпоративное сознание и др.

2.3. Развитие государственного управления и государственной службы в советский период (1917 – 1991 гг.)

В советскую эпоху в сфере управления деятельностью государственного аппарата страны произошли кардинальные изменения, связанные прежде всего с насильственным изменением государственного строя, т.е. с Октябрьской революцией 1917 г.

Государственная служба дореволюционной России была ликвидирована декретом ВЦИК «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 11 ноября 1917 г. В соответствии с этим декретом упразднялись все сословия и сословные деления граждан, их организации и учреждения, сословные привилегии ограничения, все гражданские чины, всякие звания, титулы и наименования гражданских чинов; все соответствующие статьи действующих законов.

Большевики, придя к власти, сумели в довольно короткий срок создать дееспособную систему государственного управления. В Советском Союзе постепенно утвердился институт государственной службы, хотя официально термина «государственная служба» не существовало. Государственный аппарат находился под неослабленным контролем партийно-советской номенклатуры в лице правящей политической элиты в Политбюро и ЦК ВКП(б) – КПСС и ее «наместников» (первых секретарей ЦК республик, обкомов) на местах. При этом в условиях партийного диктата использовалась «трудовая модель» функционирования государственного аппарата, при которой отношения государственной службы сводились к обычному трудовому найму и регулировались различными правовыми актами не административно-служебного, а трудового права.

Строительство государственного аппарата, подбор и расстановка кадров советских учреждений стали исключительной прерогативой партии. С середины 1920-х годов центральным органом управления советской государственной службой стал Учетно-распределительный отдел ЦК ВКП(б). С этого момента и до отстранения КПСС от государственной власти реальными органами управления советским государственным аппаратом были организационные отделы комитетов партии – от райкома до Центрального Комитета. Именно они на подведомственной территории занимались отбором, подготовкой, расстановкой

руководящих административных, хозяйственных и других кадров.

Однако следует отметить, что в советском опыте организации государственной службы наряду с очевидными недостатками и слабостями содержалось и немало рациональных элементов, к которым следует присмотреться. Это целенаправленность, организованность, централизм, первоначальный демократизм. Отрицательные черты советского опыта: отрицание государственной службы как правового института, слабость и неразработанность нормативно-правовой базы деятельности государственного аппарата (при советской власти так и не было принято специального закона о государственной службе, детально регулировалась лишь служба в армии и органах МВД; служба в государственных органах регулировалась лишь несколькими подзаконными актами: декретом СНК РСФСР в 1922 г. были приняты «Временные правила о работе в государственных учреждениях и на предприятиях», в 1967 г. Госкомтруда утвердил Единую номенклатуру должностей служащих и ряд других актов, гипертрофия классового подхода и государственной идеологии, полная закрытость государственной службы. Принцип равного доступа к государственной службе был изъят из практики.

2.4. Государственная служба в постсоветской России

Государственная служба как самостоятельный публично-правовой институт была восстановлена после 1991 г. принятием Положения о федеральной государственной службе Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г.).

Новый этап в развитии российской государственной службы характеризовался отказом от советской партийно-номенклатурной системы, созданием новых кадровых служб и учебно-научных учреждений. Были созданы: Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации (Росглавкадры), РАГС – Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, появились первые институты и факультеты университетов, в которых начали готовить студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление». Была заложена нормативная правовая база государственной службы Российской Федерации.

В июле 1995 года принят Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». В том же 1995 году Указом Президента Российской Федерации был утвержден Реестр

федеральных государственных должностей Российской Федерации. Одновременно принимались законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие государственную службу субъектов Российской Федерации.

Принятый 31 июля 1995 года Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (далее – закон об основах государственной службы) установил правовые основы организации государственной службы и основы правового положения российских государственных служащих[11]. В указанном законе впервые были юридически закреплены определения понятий государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, определены принципы государственной службы. Законом был установлен правовой статус государственных служащих, ограничения, связанные с поступлением на государственную службу, правовые гарантии, ответственность государственных служащих, порядок прохождения гражданами государственной службы. По своему функциональному назначению закон об основах государственной службы должен был стать основным и базовым законодательным актом, определяющим правовой статус государственных служащих и распространяющимся на всех государственных служащих независимо от вида государственной службы. Закон об основах государственной службы действовал почти десятилетие, до 1 февраля 2005 г., до вступления в действие Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В 1997 – 1999 гг. происходит разработка и принятие нормативных правовых актов, касающихся денежного содержания федеральных государственных служащих, дополнительных мер по подготовке государственных служащих, определения периодов работы (службы), включаемых в стаж государственной службы федеральных государственных служащих, дающий право на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения мер по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения на государственные должности федеральной государственной службы, порядка ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения на государственные должности федеральной государственной службы. Однако, несмотря на предпринятые меры в области построения государственности, создания новой системы государственного управления и новой

системы государственной службы России, к концу 90-х гг. XX века обнаружилась их малоэффективность по ряду направлений функционирования, слабость российской государственности, нерешенность ключевых для российского общества задач в области экономики и социальной сферы, негативные тенденции в деятельности государственной и муниципальной службы.

На повестке дня остро встал вопрос о необходимости проведения как административной реформы, так и реформы государственной службы. В целях реформирования государственной службы 15 августа 2001 года была принята Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, а 19 ноября 2002 года Президент РФ своим указом № 1336 утвердил федеральную целевую программу «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)», реализация которой осуществлялась в 2003 – 2005 годы. Позже срок действия программы был продлен до 2007 года.

В целях реализации положений концепции и программы реформирования государственной службы в 2003 и 2004 годах были приняты федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которые заложили основы становления государственной гражданской службы как института профессиональной деятельности. В ходе их подготовки был учтен опыт зарубежных государств по созданию системы государственной службы. Таким образом, в ходе реформирования государственной службы Российской Федерации укрепляются тенденции открытости государственной службы, доступности ее для граждан, стабильности в интересах общества, деятельности только в рамках демократических законов.

Подводя итоги, следует отметить, что институт государственной службы в силу своей необходимости в делах управления делами государства возник примерно одновременно с государством и его потребностью управления общественными делами. В разные исторические эпохи данный институт видоизменялся и эволюционировал в зависимости от значения, которое ему придавали, и целей, которые ставились перед ним.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что собой представляла «государева служба» и в чем ее отличие от государственной службы?
2. Как зарождались и развивались государственное

управление и государственная служба в Киевской Руси и в Московском государстве?

3. Каковы основные вехи становления и развития государственной службы в императорской России?

4. Выделите положительные и отрицательные черты советской государственной службы.

5. Охарактеризуйте этапы реформирования государственной службы в постсоветской России.

6. Сформулируйте и обоснуйте в форме эссе свои соображения по поводу исторической специфики государственной службы в России и о факторах, влияющих на ее развитие

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. – 1995. – 3 августа.

2. Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе „Реформирование государственной службы Российской Федерации“» // Российская газета. – 2002. – 23 ноября.

3. Архипова Т.Г. История государственной службы в России. XVIII-XX вв. / Т.Г. Архипова, М.Ф. Сенин. – М.: Высшая школа, 1999. – 265 с.

4. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб. / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.

5. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.

6. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М.: Высшая школа, 1995. – 243 с.

Тема 3.
ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Система государственной службы Российской Федерации.
2. Военная служба Российской Федерации.
3. Правоохранительная служба Российской Федерации.
4. Государственная гражданская служба Российской Федерации.

3.1. Система государственной службы Российской Федерации

Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. Под видом государственной службы понимается ее специализация, которая зависит от уровня и функций соответствующих государственных органов.

Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» закреплено, что система государственной службы включает в себя:

1) государственную гражданскую службу;
2) военную службу;
3) правоохранительную службу[12].

Этим же законом было установлено разделение государственной гражданской службы РФ с учетом принципа федеративного устройства государства на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации[13].

Таким образом, налицо три вида федеральной государственной службы (военная, правоохранительная и федеральная государственная гражданская) и один вид государственной службы субъектов Российской Федерации (государственная гражданская служба субъекта РФ).

Как следует из Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», федеральная государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ (ст. 4)[14].

Ст. 5 Закона определяет понятия: государственная гражданская служба, федеральная государственная гражданская служба и государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации.

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации[15].

Федеральная государственная гражданская служба – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации[16].

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации[17].

Закон выделяет также военную и правоохранительную службы. Под военной службой понимается вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Под правоохранительной службой понимается вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные

чины[18].

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы, военной службы и правоохранительной службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации. Таким образом, каждый вид государственной службы имеет свое правовое оформление, характеризуется особыми признаками и специальным правовым статусом.

Наряду с нормативно-правовой классификацией видов и должностей государственной службы, установленной Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», в научных и методических целях, а также для конкретизации отдельных видовых признаков используются и иные классификации. В качестве одного из критериев классификации видов государственной службы может быть использован принцип разделения властей, согласно которому государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Отсюда вытекает подразделение государственной службы на службу в органах законодательной, исполнительной и судебной власти.

На основании критерия, связанного с организационно-правовыми формами федеральных органов исполнительной власти, федеральная государственная служба может классифицироваться на следующие подвиды: служба в федеральном министерстве и его территориальных органах, федеральной службе, федеральном агентстве и иных федеральных органах исполнительной власти. Причем следует отметить, что здесь могут встречаться в зависимости от юридического статуса того или иного федерального органа исполнительной власти как государственная гражданская служба (например, в системе Министерства образования и науки РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ), так и военная служба (в системе Министерства обороны РФ, Федеральной службы безопасности, во внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ) и правоохранительная (в системе Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков).

Таким образом, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» закрепил новую

систему государственной службы России, состоящую из двух уровней – федерального и уровня субъекта федерации (регионального).

3.2. Военная служба Российской Федерации

Военная служба Российской Федерации – вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства[19]. Функции по обеспечению обороны и безопасности являются одними из важнейших государственных функций. Под обороной понимается система политических, экономических, военных, специальных, правовых мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Безопасность представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от реальных угроз. Организация военной службы – это комплекс мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в целях реализации гражданами воинской обязанности, предусмотренной ст. 59 Конституции. Воинская обязанность граждан предусматривает: воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, призыв на военную службу и прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Прохождение военной службы осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», другими федеральными законами, Положением о порядке прохождения военной службы, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области военной службы и статуса военнослужащих, а также с международными договорами Российской Федерации в указанной области. Прохождение военной службы включает в себя назначение на воинскую должность, присвоение воинского звания, аттестацию, увольнение с военной службы, а также другие обстоятельства (события), которыми в соответствии с федеральным законом, другими федеральными законами и положением определяется служебно-

правовое положение военнослужащих.

Прохождение военной службы осуществляется:

а) солдатами, матросами, сержантами, старшинами – по призыву или по контракту;

б) прапорщиками и мичманами – по контракту;

в) офицерами – по призыву или по контракту.

Таким образом, Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» устанавливает два порядка прохождения военной службы – по призыву (в обязательном порядке) и по контракту (в добровольном порядке). При этом на граждан РФ распространяются две формы прохождения военной службы (сначала – по призыву, затем – по контракту), а иностранные граждане могут проходить военную службу только по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

Согласно Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» призыву на военную службу подлежат: а) граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе; б) граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, окончившие государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования и зачисленные в запас с присвоением воинского звания офицера[20].

На военную службу не призываются граждане, которые в соответствии с законом освобождены от исполнения воинской обязанности, призыва на военную службу, граждане, которым предоставлена отсрочка от призыва на военную службу, а также граждане, не подлежащие призыву на военную службу. Граждане Российской Федерации, не проходившие военную службу, обучающиеся в военных образовательных учреждениях профессионального образования, до заключения контракта имеют статус военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

Срок военной службы установлен:

а) для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, – 12 месяцев;

б) для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву и окончивших государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего

профессионального образования, – 12 месяцев;

в) для офицеров, проходящих военную службу по призыву, – 12 месяцев;

г) для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, – срок, указанный в контракте.

В срок военной службы не засчитывается:

а) время пребывания военнослужащего в дисциплинарной воинской части;

б) время отбывания ареста осужденным военнослужащим;

в) время отбывания дисциплинарного взыскания в виде ареста; г) время самовольного оставления воинской части или места военной службы продолжительностью свыше 10 суток независимо от причин оставления[21].

В Вооруженных Силах основную часть личного состава составляют военнослужащие, проходящие военную службу по контракту (далее – военнослужащие-контрактники). Это офицеры, прапорщики, мичманы и другие специалисты, имеющие соответствующую профессиональную подготовку. Поступать в военные учреждения профессионального образования имеют право граждане, не проходившие военную службу – в возрасте от 16 до 22 лет; прошедшие или проходящие военную службу по призыву – в возрасте до 24 лет. Они должны соответствовать требованиям, установленным для граждан, поступающих на военную службу по контракту. Курсанты и слушатели военных образовательных учреждений профессионального образования, не проходившие военную службу и не достигшие 18 лет, приобретают статус военнослужащих-срочников.

Для военнослужащих-контрактников срок службы указывается в контракте о прохождении военной службы. В контракте закрепляются также добровольность поступления на военную службу и условия контракта. Нормативными правовыми актами определены требования, предъявляемые к гражданам, поступающим на военную службу по контракту.

Первый контракт о прохождении военной службы заключается:

– с гражданином, поступающим на военную службу на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание солдата, матроса, сержанта, старшины, – на три года, а с иностранным гражданином, поступающим на такую должность, – на пять лет;

– с гражданином, поступающим на военную службу на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание прапорщика, мичмана или офицера, – на пять лет;

– с военнослужащим, обучающимся в военном учреждении профессионального образования, – на время обучения в указанном образовательном учреждении и на пять лет военной службы после его окончания.

Новый контракт о прохождении военной службы может заключаться с военнослужащим, являющимся гражданином, на срок три года, пять лет, десять лет или на время обучения в военном учреждении профессионального образования и пять лет после его окончания.

Для замещения воинских должностей офицерами и прапорщиками (мичманами), а также гражданами, прошедшими и не прошедшими службу по призыву, установлены следующие требования:

а) по уровню образования:

– на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание офицера, кандидат должен иметь высшее или среднее профессиональное образование, родственное соответствующей и военно-учетной специальности;

– на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание прапорщика (мичмана), иметь образование не ниже среднего профессионального, родственное соответствующей военно-учетной специальности;

б) по уровню профессиональной подготовки на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание офицера, иметь опыт не менее:

– одного года прохождения военной службы по родственной военно-учетной специальности для граждан, прошедших военную службу по призыву;

– двух лет стажа работы по соответствующей родственной военно-учетной специальности для граждан, не прошедших военную службу по призыву;

– на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание прапорщика (мичмана), иметь опыт не менее одного года прохождения военной службы по родственной военно-учетной специальности – для граждан, прошедших военную службу по призыву, или одного года стажа работы по соответствующей родственной военно-учетной специальности – для граждан, не прошедших военную службу по призыву;

в) по уровню физической подготовки кандидат должен: выполнять соответствующие нормативы по упражнениям, характеризующим развитие основных физических качеств (быстроты, выносливости и силы), на оценку не ниже «удовлетворительно».

Гражданин (иностранный гражданин), поступающий на военную службу по контракту, должен владеть государственным языком Российской Федерации, а также соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы к конкретным военно-учетным специальностям.

Таким образом, характер требований, установленных к гражданам для замещения воинских должностей, отличается от требований, установленных для замещения должностей гражданской службы. Военнослужащие, кроме определенного уровня образования и профессиональной подготовки (стажа службы по специальности, опыта работы по родственной военно-учетной специальности), должны иметь необходимый уровень физической подготовки, а также соответствовать определенным требованиям, обусловленным спецификой и условиями военной службы.

Военнослужащий, являющийся гражданином, впервые поступивший на военную службу, или гражданин, не проходивший военную службу и впервые призванный на военные сборы, приводится к Военной присяге перед Государственным флагом РФ и Боевым знаменем воинской части. До принятия Военной присяги военнослужащий не может привлекаться к выполнению боевых задач и задач при введении чрезвычайного положения и в условиях вооруженных конфликтов; за военнослужащим не могут закрепляться оружие и военная техника.

Согласно ст. 42 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащий проходит военную службу на воинской должности. Каждой воинской должности должно соответствовать одно воинское звание.

Согласно ст. 46 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах устанавливаются составы военнослужащих и воинские звания[22]. (табл. 3.1.)

Таблица 3.1

Составы военнослужащих и воинские звания

Составы военнослужащих	Воинские звания Войсковые	Воинские звания Корабельные
Солдаты, матросы, сержанты, старшины	Ефрейтор Младший сержант Сержант Старший сержант Старшина	Старший матрос Старшина 2 статьи Старшина 1 статьи Главный старшина Главный корабельный
Прапорщики, мичманы	Прапорщик Старший прапорщик	Мичман Старший мичман
Офицеры: Младшие офицеры	Младший лейтенант Лейтенант Старший лейтенант Капитан	Младший лейтенант Лейтенант Старший лейтенант Капитан-лейтенант
Старшие офицеры	Майор Подполковник Полковник	Капитан 3 ранга Капитан 2 ранга Капитан 1 ранга
Высшие офицеры	Генерал-майор Генерал-лейтенант Генерал-полковник Генерал армии Маршал РФ	Контр-адмирал Вице-адмирал Адмирал Адмирал флота

Воинские звания военнослужащим присваиваются:

– звания высших офицеров – Президентом РФ;

– звания до полковника или капитана 1 ранга включительно – должностными лицами в соответствии с Положением о порядке прохождения военной службы.

Сроки военной службы в воинских званиях и порядок их присвоения определяются Положением о порядке прохождения военной службы.

Ст. 49 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» устанавливает предельный возраст пребывания на военной службе:

– Маршала Российской Федерации, генерала армии, адмирала флота, генерал-полковника, адмирала – 60 лет;

– генерал-лейтенанта, вице-адмирала, генерал-майора, контр-адмирала – 55 лет;

– полковника, капитана 1 ранга – 50 лет;

– военнослужащего, имеющего иное воинское звание, – 45 лет.

С военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе, контракт о прохождении военной службы может заключаться на срок до 10 лет, но не свыше достижения ими возраста 65 лет[23]. Военнослужащие увольняются с военной службы в запас, а военнослужащие, достигшие к моменту увольнения с военной службы предельного возраста пребывания в запасе или признанные, не годными к военной

службе, – в отставку.

Статус военнослужащих установлен ФЗ-76 от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих». Правовое положение (статус) военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих. Правовое положение военнослужащих в определенной мере отличается от правового положения государственных гражданских служащих. Это отличие обусловлено прежде всего функционально-целевым предназначением и условиями военной службы. Долг военнослужащего – быть вооруженным защитником Отечества, обеспечивать оборону и безопасность государства. Профессиональная служебная деятельность военнослужащих постоянно связана не только с критическими физическими и психологическими нагрузками, но и с реальным риском для жизни и здоровья, особенно при ведении боевых действий.

Права и обязанности военнослужащих, возникающие в связи с прохождением военной службы, в основном такие же, как и у государственных гражданских служащих. Однако права и обязанности военнослужащих пока не приведены в определенную систему, изложены как в федеральных законах, так и в общевоинских уставах и различных подзаконных актах. К тому же содержание некоторых прав и обязанностей военнослужащих не в полной мере совпадает с содержанием аналогичных прав и обязанностей гражданских служащих. Например, в ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено право гражданского служащего на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими права и обязанности по замещаемой должности, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями последовательного должностного роста. Ясно, что в Вооруженных Силах таким правом обладают только военнослужащие-контрактники, т.е. профессионалы. Право военнослужащих на отдых, предусмотренное ст.11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», реализуется с учетом многих обстоятельств. Право военнослужащих на должностной рост на конкурсной основе реализуется лишь при замещении воинских должностей, перечень которых ограничен. Нормативными правовыми актами по вопросам военной службы не предусмотрено право военнослужащих выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов, тогда как такое право теперь предоставлено

гражданским служащим Федеральным законом № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Характер общих обязанностей военнослужащих вытекает из существа военной службы:

– быть верным Военной присяге (обязательству), беззаветно служить народу Российской Федерации, мужественно и умело защищать Российскую Федерацию;

– строго соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров;

– дорожить воинской честью, боевой славой и войсковым товариществом;

– совершенствовать воинское мастерство, содержать в постоянной готовности к применению вооружение и военную технику, беречь военное имущество;

– быть дисциплинированным, бдительным, хранить государственную и военную тайну;

– соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Ст. 37 Закона «О воинской обязанности и военной службе» точно определяются случаи, когда военнослужащий считается исполняющим обязанности военной службы. Это узаконение имеет важное значение при решении всех вопросов прохождения военной службы и ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Что же касается обязанностей военнослужащих, связанных с прохождением службы, то они в основном аналогичны обязанностям гражданских служащих, изложенным в ст. 15 закона о государственной гражданской службе Российской Федерации. Ограничения и запреты, указанные в ст. 16 и 17 этого закона, также аналогичны тем ограничениям и запретам, которые предусмотрены соответствующими нормативными правовыми актами по вопросам военной службы. Военнослужащему запрещается обсуждать и критиковать приказы командиров (начальников); участвовать в забастовках; отказываться от выполнения своих служебных обязанностей по мотивам отношения к религии и использовать свои служебные полномочия для пропаганды того или иного отношения к религии.

Особенности статуса военнослужащих, проходящих военную службу в военное время, в период мобилизации, во время исполнения обязанностей военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, регулируются федеральными конституционными законами,

федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Статус военнослужащих, проходящих службу на территориях других государств, определяется в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Вопросы денежного довольствия военнослужащих регулируются Федеральным законом № 76-ФЗ от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих». Кроме того, ряд мер, направленных на совершенствование системы денежного довольствия военнослужащих и усиление их социальной защищенности, определен указами Президента РФ от 1 июня 2002 г. «О денежном довольствии военнослужащих», от 30 сентября 2004 г. «Вопросы денежного довольствия военнослужащих», Постановлением Правительства РФ от 26 июня 2002 г. «О денежном довольствии военнослужащих» (с изм. от 31 декабря 2004 г.) и приказами министра обороны РФ и руководителей других федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба (например, приказом министра обороны РФ I 5 февраля 2005 г. и от 22 февраля 2005 г.). Согласно названным нормативным правовым актам денежное довольствие военнослужащих состоит из двух окладов (по воинской должности и по воинскому званию), которые составляют оклад месячного денежного содержания военнослужащих, и дополнительных выплат. Особенности обеспечения денежным довольствием отдельных категорий военнослужащих определяются федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Виды и размеры дополнительных выплат, установленных для военнослужащих, более разнообразны, чем для гражданских служащих, так как учитывают особенности прохождения службы различными категориями военнослужащих, их правового положения и иные факторы, влияющие на выполнение ими своих должностных (служебных) обязанностей. Военнослужащим-контрактникам, добросовестно исполняющим обязанности военной службы, по итогам календарного (учебного) года по решению командира воинской части может быть выплачено единовременное денежное вознаграждение в размере, установленном Правительством РФ, но не менее трех окладов денежного содержания. Военнослужащим-контрактникам выплачивается также премия за образцовое выполнение воинского долга в размере до трех окладов денежного содержания, а также оказывается материальная помощь в размере не менее двух окладов денежного содержания в порядке,

определяемом Правительством РФ.

При переводе военнослужащих-контрактников на новое место службы в другой населенный пункт им выплачиваются подъемное пособие и суточные на военнослужащего и каждого члена семьи, переехавшего с ним. Им также дифференцированно, в зависимости от состава военнослужащих и местности прохождения службы, выплачивается ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим службы в размерах и порядке, определяемых Министерством обороны РФ (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная службы). Вместе с тем федеральным законом предусмотрено, что правительство вправе принимать решения о повышении размера указанной ежемесячной надбавки отдельным категориям военнослужащих в целях недопущения снижения уровня их материального обеспечения в связи с переводом натуральных льгот в денежную форму.

31 января 2005 г. Правительством РФ принято Постановление «О повышении размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы отдельным категориям сотрудников и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту». Установлены следующие размеры надбавки:

а) до 200 % оклада по должности (воинской должности) – рядовому и младшему начальствующему составу, солдатам, матросам, сержантам, старшинам, прапорщикам и мичманам;

б) до 160 % оклада по должности (воинской должности) – среднему и старшему начальствующему составу, младшим и старшим офицерам;

в) до 130 % оклада по должности (воинской должности) – высшему начальствующему составу и высшим офицерам.

Выплата указанной ежемесячной надбавки в увеличенных размерах производится для возмещения фактических затрат по проезду на всех видах общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси), уплате земельного налога и налогов на имущество физических лиц сотрудникам органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы и военнослужащим, проходящим службу (военную службу по контракту) в городах Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях.

Военнослужащим-контрактникам ежемесячно выплачивается процентная надбавка за выслугу лет к окладам. Также они, за исключением курсантов военных учреждений профессионального образования, имеют право на получение из средств Министерства

обороны РФ выплаты на обзаведение имуществом первой необходимости в размере и порядке, которые определяются Правительством РФ.

Наряду с рассмотренным порядком денежного довольствия для военнослужащих, членов их семей и граждан, уволенных с военной службы, федеральными законами установлены *социальные гарантии и компенсации.* Согласно Закону «О статусе военнослужащих» продовольственное обеспечение военнослужащих осуществляется в одной из следующих форм:

– организация питания по месту военной службы – для военнослужащих-срочников и отдельных категорий военнослужащихконтрактников, перечень которых утверждается Правительством РФ;

– выдача продовольственного пайка по просьбе военнослужащихконтрактников, проходящих службу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в размере его стоимости в порядке, определяемом Правительством РФ;

– выплата военнослужащим-контрактникам, а также военнослужащимсрочникам (только за время их нахождения в месте использования отпуска) денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка (питания) в размере, установленном Правительством РФ.

Военнослужащие обеспечиваются вещевым имуществом в зависимости от условий прохождения военной службы. Порядок владения, пользования и распоряжения вещевым имуществом определяется Правительством РФ. Военнослужащие-контрактники имеют право на получение вместо положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества личного пользования денежной компенсации по перечням категорий военнослужащих в размере и порядке, устанавливаемых Правительством РФ.

Законом «О статусе военнослужащих» определен порядок обеспечения военнослужащих жилыми помещениями. Военнослужащимконтрактникам и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляются служебные жилые помещения. Обеспечение жильем граждан, уволенных с военной службы, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в муниципальных образованиях, осуществляется за счет средств федерального бюджета путем выдачи государственных жилищных сертификатов органами исполнительной власти субъекта федерации по месту постановки на учет.

Законом «О статусе военнослужащих» предусмотрено, что охрана здоровья военнослужащих обеспечивается созданием

благоприятных условий военной службы, быта и системой мер по ограничению опасных факторов военной службы, проводимой командирами во взаимодействии с органами государственной власти. Военнослужащие имеют право на бесплатную медицинскую помощь. Бесплатное обеспечение лекарствами, изделиями медицинского назначения по рецептам врачей в медицинских, военно-медицинских подразделениях. Члены семей офицеров, а также лица, находящиеся на их иждивении и проживающие с ними совместно, имеют право на медицинскую помощь в порядке, установленном Правительством РФ, в военно-медицинских учреждениях.

Военнослужащие-контрактники и члены их семей во время отпуска, но не более одного раза в год, обеспечиваются санаторно-курортным лечением и организованным отдыхом. При этом оплата путевки производится на льготных условиях. Предоставляется и ряд других гарантий.

Проанализировав организационные и правовые основы военной службы Российской Федерации, следует отметить, что эта служба в силу своего специфического предназначения имеет существенные отличия от правоохранительной и тем более от гражданской службы:

1) Для военной службы главная цель – защита страны от посягательств других государств на конституционный строй, суверенитет, территориальную целостность, военный и экономический потенциал.

2) Исходя из оснований формирования личного состава, условий и порядка прохождения военная служба делится на два вида: военную службу по контракту и военную службу по призыву.

3) Оснащенность вооружением.

4) Все виды юридической ответственности за правонарушения, связанные с военной службой, регулируются специальными правовыми актами или специальными нормами в общих актах. Так, дисциплинарная ответственность регламентирована Дисциплинарным уставом Вооруженных сил РФ, материальная ответственность – нормами Федерального закона 1999 г. «О материальной ответственности военнослужащих», уголовная – нормами главы 33 УК РФ, особенности административной ответственности – ст. 2.5 КоАП РФ.

5) Военная служба имеет свою лестницу специальных званий – от солдата до маршала.

3.3. Правоохранительная служба Российской

Федерации

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» впервые дал определение правоохранительной службе. Законодатель определил этот вид федеральной государственной службы как профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Однако представленная дефиниция в настоящее время не применяется, поскольку до сих пор не принят и не введен в действие отдельный федеральный закон о правоохранительной службе. А необходимость введения в действие такого закона обусловлена ст. 19 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»[24].

К правоохранительным органам относятся: органы прокуратуры, внутренних дел, безопасности, юстиции, таможня, служба исполнения наказаний, фельдъегерская служба, пожарный надзор, служба исполнения судебных решений, служба по контролю за оборотом наркотиков, миграционная служба. Во всех органах порядок прохождения правоохранительной службы устанавливается отдельными нормативно-правовыми актами: Федеральный закон от 30 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» с последующими изменениями и дополнениями; Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. ФЗ-31 «О прокуратуре Российской Федерации» и др. Таким образом, для правоохранительной службы характерна детальная юридическая регламентация.

Несмотря на различные функции, которые выполняют правоохранительные органы, можно выделить наиболее общие элементы (принципы) системы прохождения правоохранительной службы в Российской Федерации:

– соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;

– главенство закона;

– единство организации правоохранительной службы;

– единоначалие и субординация;

– взаимосвязь правоохранительной службы с иными видами государственной службы и муниципальной службой;

– обязательный профессиональный отбор при равном доступе к правоохранительной службе;

– соотносительность обязанностей, запретов и ограничений на правоохранительной службе с социальными гарантиями.

Федерального закона о государственной правоохранительной службе, принятие которого предусмотрено программой реформирования государственной службы Российской Федерации, пока нет. Поэтому ряд вопросов прохождения правоохранительной службы регулируется разными нормативно-правовыми актами: Указом Президента от 5 июня 2003 г., которым утверждено Положение о правоохранительной службе по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; федеральными законами от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах Российской Федерации», «О судебных приставах», «О прокуратуре РФ» и др. В перечисленных и других нормативных правовых актах содержатся общие правила прохождения государственной службы, в том числе касающиеся сотрудников правоохранительной службы.

Сотрудниками правоохранительной службы являются лица, замещающие должности правоохранительной службы, которым присвоены специальные звания или классные чины. На правоохранительную службу вправе поступать граждане России, достигшие возраста, предусмотренного соответствующим нормативным правовым актом, владеющие государственным языком Российской Федерации и отвечающие квалификационным требованиям по должности правоохранительной службы, у которых отсутствуют обстоятельства (ограничения), установленные действующим законодательством. Гражданин не может быть принят на правоохранительную службу, а сотрудник не может находиться на ней в случаях, установленных для поступающих на государственную гражданскую службу (ст.ст. 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), а также в случае, если он имел или имеет судимость. Перечень заболеваний, препятствующих поступлению на правоохранительную службу, определяется Правительством РФ.

Квалификационные требования к уровню и профилю образования устанавливаются с учетом предназначения должностей правоохранительной службы. Например, согласно ст. 8 Положения о службе в органах внутренних дел РФ, на должности рядового и младшего начальствующего состава принимаются граждане, имеющие образование не ниже среднего. На должности среднего и старшего начальствующего состава принимаются граждане, имеющие соответствующее среднее специальное или высшее образование. В порядке исключения на должности среднего начальствующего состава принимаются

граждане, окончившие специальные курсы по программе, утвержденной министром внутренних дел РФ. Согласно ст. 3 Федерального закона «О судебных приставах», судебным приставом может быть только лицо, имеющее среднее (полное) общее или среднее профессиональное образование (для старшего судебного пристава – высшее юридическое образование).

Поступление на правоохранительную службу является добровольным (по контракту). Для поступления на нее гражданин лично представляет в соответствующий государственный орган требуемые документы о себе и сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера по форме, установленной законодательством Российской Федерации. Поступлением на правоохранительную службу является также и поступление гражданина на очное обучение по программам среднего и высшего профессионального образования в учреждения профессионального образования государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба, на должность обучаемого, по которой предусмотрено присвоение специальных званий. На очное обучение вправе поступать гражданин, достигший возраста 17 лет. Предельный возраст поступления на правоохранительную службу ограничен и различается в зависимости от ранга замещаемых должностей.

Служебные отношения на правоохранительной службе между Российской Федерацией и гражданином возникают со дня, определенного правовым актом уполномоченного должностного лица о назначении гражданина на должность правоохранительной службы. Перечень руководителей, имеющих право заключения контрактов от имени Российской Федерации, определяется руководителем уполномоченного государственного органа. Конкурс на замещение вакантных должностей сотрудников проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе. Перечень должностей, которые могут замещать граждане, принимаемые в правоохранительные органы на конкурсной основе, определяется руководителем государственного органа. Например, приказом МВД России от 12 июня 1995 г. № 260 утверждены Перечень должностей сотрудников органов внутренних дел, замещаемых по конкурсу, и Инструкция о порядке проведения конкурсов на замещение этих должностей.

Для граждан, поступающих на правоохранительную службу, может быть установлено испытание на срок от трех до шести месяцев в зависимости от уровня профессиональной и физической подготовленности, а также результатов изучения их личностных и деловых качеств. В этом случае гражданин

назначается на должность без присвоения специального звания или классного чина.

Для сотрудников применительно к государственным органам, в которых предусмотрена правоохранительная служба, устанавливается форма одежды со знаками различия и символикой, образцы которой утверждаются Президентом РФ. Разумеется, форма одежды и знаки отличия этих лиц, не являющихся военнослужащими, не могут быть аналогичными военной форме одежды и знакам различия военнослужащих, а также сходными с ними. Например, в соответствии с Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденным Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г., Правительством РФ 25 ноября 2004 г. принято Постановление «О форменной одежде, знаках различия по специальным званиям и нормах снабжения вещевым довольствием сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ». В соответствии с Федеральным законом «О службе в таможенных органах Российской Федерации» Правительством РФ 23 декабря 2004 г. принято Постановление «О форме одежды и ее выдаче, знаках различия и нормах снабжения вещевым довольствием сотрудников таможенных органов Российской Федерации, а также выплате им денежной компенсации вместо выдачи форменной одежды».

Сотрудник (стажер) в период *испытания* выполняет возложенные на него служебные обязанности и пользуется процессуальными и другими правами по замещаемой должности, за исключением права на ношение и хранение закрепленного оружия и специальных средств. В период испытания сотрудник (стажер) не может быть привлечен к выполнению задач, связанных с угрозой для его жизни и здоровья. Не позднее трех дней до окончания срока испытания непосредственный руководитель сотрудника (стажера) дает письменное заключение об исполнении сотрудником (стажером) обязанностей в период испытания, которое представляется для утверждения руководителю, имеющему право назначения на соответствующую должность. Заключение должно содержать рекомендацию о признании сотрудника (стажера) выдержавшим или не выдержавшим испытание. На основании утвержденного заключения уполномоченный руководитель не позднее семи дней после окончания испытания принимает решение о присвоении сотруднику (стажеру) первого специального звания или классного чина либо о расторжении с этим лицом контракта в связи с неудовлетворительным результатом испытания.

Продолжительность испытания указывается в приказе о назначении на должность.

Гражданин, впервые поступивший на правоохранительную службу, не позднее чем через два месяца со дня присвоения первого специального звания или классного чина принимает присягу на верность Российской Федерации в установленном порядке. Гражданам, назначенным на должности рядового и начальствующего состава правоохранительной службы, в зависимости от федерального государственного органа присваиваются специальные звания. В настоящее время законодательством РФ предусмотрены специальные звания: полиции; внутренней службы; юстиции; таможенной службы.

Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ установлено, что гражданам, принятым на службу в эти органы, и сотрудникам присваиваются следующие специальные звания:

1) младшего начальствующего состава: прапорщик полиции; старший прапорщик полиции;

2) среднего начальствующего состава: младший лейтенант полиции; лейтенант полиции; старший лейтенант полиции; капитан полиции;

3) старшего начальствующего состава: майор полиции; подполковник полиции; полковник полиции;

4) высшего начальствующего состава: генерал-майор полиции; генерал-лейтенант полиции; генерал-полковник полиции; генерал полиции.

Ст. 5 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» установлено, что гражданам, принятым на службу в таможенные органы, и сотрудникам таможенных органов присваиваются следующие специальные звания: прапорщик таможенной службы; старший прапорщик таможенной службы; младший лейтенант таможенной службы; лейтенант таможенной службы; старший лейтенант таможенной службы; капитан таможенной службы, майор таможенной службы; подполковник таможенной службы; полковник таможенной службы; генерал-майор таможенной службы; генерал-лейтенант таможенной службы; генерал-полковник таможенной службы; действительный государственный советник таможенной службы Российской Федерации.

При увольнении сотрудника правоохранительной службы со службы в соответствующих органах с правом на получение пенсии к специальному званию добавляются слова «в отставке».

Порядок и условия присвоения и сохранения специальных

званий или классных чинов осуществляются на общих условиях, определенных ст. 13 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Для определения уровня профессиональной подготовки сотрудников правоохранительной службы и их соответствия замещаемой должности проводится аттестация. Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ предусмотрено, что аттестация сотрудников проводится не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года. Досрочная аттестация для решения вопроса о соответствии сотрудника занимаемой должности может быть проведена по решению председателя Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков (начальника органа наркоконтроля), но не ранее чем через один год со дня назначения сотрудника на должность. Порядок проведения аттестации положением не регулируется. По мнению Д.М. Овсянко, правила, содержащиеся на этот счет в Положении о проведении аттестации государственных гражданских служащих, утвержденном Указом Президент РФ от 1 февраля 2005 г., могут быть применены и при аттестации сотрудников правоохранительной службы, если их аттестация проводится по устаревшим положениям.

Изменение служебных отношений на правоохранительной службе (перевод сотрудника) осуществляется на основании согласия сотрудника на изменение условий контракта. Без соглашения сторон отношения на правоохранительной службе изменяются только при временном исполнении обязанностей по должности правоохранительной службы, перемещении и зачислении в распоряжение в установленном порядке. Например, Приказом Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 7 апреля 2005 г. утверждена Инструкция о порядке зачисления сотрудников в распоряжение органов по контролю и оборотом наркотических средств и психотропных веществ при проведении организационно-штатных мероприятий. Инструкцией, в частности, определено, что сотрудники могут зачисляться в распоряжение сроком до трех месяцев с сохранением денежного довольствия до принятия решения об увольнении из органов наркоконтроля или назначения на другую должность.

Существуют следующие основания прекращения правоохранительной службы и увольнения:

1) Правоохранительная служба прекращается со дня исключения сотрудника из списков государственного органа (подразделения) в случаях: а) увольнения в связи с расторжением контракта по соглашению сторон; б) гибели (смерти) сотрудника

либо признания его безвестно отсутствующим или объявления умершим в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2) Основанием увольнения сотрудника с правоохранительной службы могут быть прекращение или расторжение контракта.

3) Контракт может быть прекращен: по истечении срока его действия; по достижении сотрудником предельного возраста, установленного для него согласно законодательству Российской Федерации. Контракт может быть расторгнут по разнообразным причинам: по соглашению сторон; по собственному желанию сотрудника; в связи с изменением существенных условий контракта и отказа сотрудника от продолжения правоохранительной службы; по выслуге срока службы, дающего право на пенсию; по несоответствию замещаемой должности – с учетом рекомендаций аттестационных комиссий; за совершение грубого дисциплинарного проступка; за неоднократное нарушение служебной дисциплины; в связи с состоянием здоровья, препятствующего исполнению обязанностей по замещаемой должности; в связи с восстановлением в должности сотрудника, ранее замещавшего эту должность; в связи с сокращением должности или численности государственного органа; в связи с отказом сотрудника от перехода на нижестоящую должность как дисциплинарного взыскания; ввиду несоблюдения существенных условий контракта.

Наряду с этим контракт подлежит обязательному расторжению, т.е. независимо от инициативы сторон контракта, а сотрудник подлежит увольнению с правоохранительной службы по следующим причинам: в связи с состоянием здоровья сотрудника, препятствующим прохождению правоохранительной службы; с признанием сотрудника недееспособным или ограниченно дееспособным; с невозможностью перевода сотрудника либо его отказа от прохождения необходимой для перевода профессиональной переподготовки или повышения квалификации; с выходом сотрудника из гражданства Российской Федерации или приобретением им гражданства другого государства; с неудовлетворительным результатом испытания; вследствие достижения предельного возраста пребывания на правоохранительной службе – 65 лет и др.

Правовое положение (статус) государственных служащих правоохранительной службы есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности этих лиц, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации. Долг сотрудников правоохранительной службы – осуществлять профессиональную

служебную деятельность по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина.

На сотрудников возлагаются особые обязанности:

– независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени принимать все возможные и законные меры для предупреждения и пресечения правонарушений, оказания помощи лицам, находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни или здоровья;

– обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и законных интересов организаций;

– знать и уметь применять законодательство Российской Федерации в объеме, необходимом для исполнения своих служебных обязанностей;

– соответствовать по состоянию здоровья и уровню физической подготовки квалификационным требованиям, установленным по замещаемой должности правоохранительной службы;

– ежегодно, а также по направлению медицинского учреждения проходить медицинское обследование, в случае наступления временной нетрудоспособности соблюдать предписанный режим лечения;

– в пределах обязанностей, установленных по замещаемой должности, своевременно рассматривать обращения граждан и организаций.

Особыми правами сотрудника правоохранительной службы являются:

– вправо на постоянное хранение и ношение закрепленного за ним огнестрельного оружия и специальных средств в порядке, определяемом руководителем государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба;

– право на применение физической силы и специальных средств, применение и использование огнестрельного оружия в порядке и случаях, предусмотренных федеральным законом;

– право на государственную защиту жизни, здоровья и имущества, жизни, здоровья и имущества членов его семьи в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Другие права и обязанности, ограничения и запреты, связанные с прохождением государственной службы, у сотрудников такие же, как и у остальных служащих.

В то же время следует учитывать, что ввиду особых условий и прохождения правоохранительной службы, связанной с риском для жизни и здоровья, сотрудники в отношении ряда социальных

гарантий и компенсаций приравнены к военнослужащим. Некоторые структурные подразделения правоохранительной службы считаются военизированными подразделениями, что обусловлено характером выполняемых ими задач.

Однако условия оплаты труда, предусмотренные в соответствии с законодательством Российской Федерации для государственных служащих гражданской службы в отношении сотрудников правоохранительной службы не применяются. Вопросы денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел, учреждений уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органов регулируются Постановлением Правительства РФ от 4 июля 2002 г., указами Президента РФ от 30 сентября 2004 г., от 27 декабря 2004 г., от 26 января 2005 г., Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2005 г. и иными правовыми актами Российской Федерации.

Денежное довольствие сотрудников правоохранительной службы состоит из оклада по замещаемой должности, оклада по специальному званию или классному чину, которые вместе составляют оклад денежного содержания, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат. Размеры окладов по типовым должностям и окладов по специальным званиям или классным чинам сотрудников правоохранительной службы устанавливаются Президентом РФ по представлению Правительства РФ. Размеры окладов по другим (нетиповым) должностям сотрудников правоохранительной службы устанавливаются руководителем государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба, применительно к размерам окладов по типовым должностям.

Размеры окладов по должностям ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с законом о федеральном бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен).

1. Максимальная ежемесячная процентная надбавка за стаж службы (выслугу лет) к окладу денежного содержания установлена в размере 70 % при выслуге 25 лет и более. Порядок исчисления выслуги лет для назначения указанной надбавки определяется Президентом РФ по представлению Правительства РФ.

2. Дифференцированная в зависимости от состава сотрудников и местности прохождения службы ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим службы выплачивается в размерах и порядке, определяемых руководителем уполномоченного государственного органа.

Президент РФ по представлению Правительства РФ может повышать отдельным категориям сотрудников размер надбавки.

3. Ежемесячная процентная надбавка к окладу по замещаемой должности за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, выплачивается в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации.

4. Ежемесячная надбавка к окладу по замещаемой должности за Почетное звание Российской Федерации выплачивается в размерах, устанавливаемых Президентом РФ по представлению Правительства РФ.

5. Процентная надбавка за ученую степень, соответствующую функциональному назначению замещаемой должности, а также за ученое звание выплачивается сотруднику в размере 5 % от оклада по замещаемой должности – кандидату наук или доценту и 10 % от должностного оклада – доктору наук или профессору, а для сотрудника образовательного или научно-исследовательского учреждения государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба, процентная надбавка за ученую степень и ученое звание выплачивается в порядке и размерах, установленных законодательством Российской Федерации для соответствующих категорий служащих (работников) образовательных или научных учреждений.

6. Ежемесячная денежная компенсация на приобретение научной, учебной, методической литературы и иных материалов выплачивается сотруднику, осуществляющему научно-педагогическую деятельность в образовательном учреждении профессионального образования государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба, в том числе руководителю, деятельность которого связана с образовательным процессом, в размере оклада по замещаемой должности.

7. Премия за образцовое исполнение служебных обязанностей определена в размере до трех окладов денежного содержания в год и выплачивается в порядке, определяемом Правительством РФ.

8. Единовременное денежное вознаграждение за добросовестное исполнение служебных обязанностей по итогам календарного года может быть выплачено в порядке, установленном руководителем государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба, и в размерах, определяемых Правительством РФ, но не менее трех окладов денежного содержания в год.

9. Материальная помощь в размере не менее двух окладов денежного содержания в год выплачивается в порядке, определяемом Правительством РФ.

10. Относительно сотрудников, проходящих правоохранительную службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных, применяются коэффициенты (районные, за правоохранительную службу в высокогорных районах, за правоохранительную службу в пустынных и безводных местностях) и выплачиваются процентные надбавки к денежному довольствию в размерах и порядке, установленных нормативными правовыми актами Правительства РФ для граждан, работающих и проживающих в указанных районах и местностях.

11. Сотруднику ежемесячно выплачивается денежная продовольственная компенсация в размере, определяемом Правительством РФ, но не ниже размера денежной компенсации, выплачиваемой военнослужащим-контрактникам взамен продовольственного пайка. За время получения сотрудниками питания в натуральной форме выплаты компенсации не производятся.

12. По решению руководителя государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба, сотруднику (за исключением слушателя и курсанта образовательного учреждения государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба) может производиться выплата на обзаведение имуществом первой необходимости в размерах и порядке, определяемых Правительством РФ.

Особенности обеспечения денежным довольствием отдельных категорий сотрудников определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Президент РФ, Правительство РФ, а в пределах выделенных средств и руководитель государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба, могут устанавливать другие надбавки и дополнительные выплаты. Например, приказом Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков от 9 февраля 2005 г. ее сотрудникам установлена ежемесячная доплата к должностному окладу за работу по уходу за служебной собакой.

Установлены определенные государственные гарантии и компенсации, предоставляемые сотруднику правоохранительной службы и членам его семьи. Сотрудники подлежат обязательному государственному страхованию. Важное значение имеет медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудника и членов его семьи. Жилищное, социально-бытовое и иное обеспечение сотрудника правоохранительной службы и членов

его семьи осуществляется по нормам и в порядке, которые предусмотрены жилищным законодательством Российской Федерации. Сотрудник обеспечивается вещевым имуществом в зависимости от условий прохождения службы по нормам и в сроки, которые устанавливаются Правительством РФ.

Законодательством Российской Федерации подробно определены также материальные компенсации в случае гибели (смерти) сотрудника, причинения вреда его здоровью, уничтожения или повреждения его имущества в связи с его служебной деятельностью, гарантии, предоставляемые сотруднику в связи с исполнением служебных обязанностей, выплаты и компенсации при увольнении со службы, права сотрудника на трудоустройство и социальное обеспечение, а также пенсионное обеспечение.

Следует отметить, что у военной и правоохранительной служб очень много общего и много отличает их от государственной гражданской службы. По мнению Д.Н. Бахраха, военная и правоохранительная службы образуют милитаризованную службу, службу «людей в погонах», призванных с помощью оружия обеспечивать внешнюю и внутреннюю безопасность государства, ее граждан.

Две разновидности милитаризованной службы объединяет ряд признаков, которые отличают их от государственной гражданской службы.

Отличительные признаки милитаризованной службы:

1) в основном осуществляет охранительную деятельность, обеспечивает государственную, общественную и личную безопасность;

2) связана с использованием огнестрельного и иного оружия;

3) связана с опасностью для жизни и здоровья милитаризованных служащих;

4) содержание деятельности милитаризованной службы обусловливает повышенные требования к состоянию здоровья служащих;

5) в системе правоохранительной и военной служб строже дисциплина, больше единоначалия;

6) милитаризованные служащие обладают особым правовым статусом;

7) все лица, находящиеся на военной службе и правоохранительной службе, принимают присягу, имеют определенную форму одежды, знаки отличия.

3.4. Государственная гражданская служба

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации[25]. В отличие от военной и правоохранительной службы государственная гражданская служба ставит своей целью обеспечение полномочий федеральных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и обеспечение полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих должности субъекта РФ.

Правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы РФ установлены Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 4 данного закона устанавливает следующие принципы гражданской службы:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ;

3) равный доступ граждан к гражданской службе;

4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;

5) стабильность гражданской службы;

6) доступность информации о гражданской службе;

7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность[26].

Государственная гражданская служба РФ взаимосвязана с государственной службой РФ иных видов, а также с муниципальной службой.

В соответствии со ст. 6 федерального закона № 79-ФЗ взаимосвязь гражданской службы и государственной службы РФ иных видов обеспечивается на основе единства системы государственной службы РФ и принципов ее построения и функционирования, а также посредством:

– соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий;

– установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы РФ различных видов;

– учета стажа государственной службы РФ иных видов при исчислении стажа гражданской службы;

– соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу РФ[27].

Государственная гражданская служба Российской Федерации делится на два уровня – федеральная государственная гражданская служба и государственная гражданская служба субъектов РФ.

Под федеральной государственной гражданской службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации[28].

Среди особенностей федеральной гражданской службы можно выделить следующие:

– во-первых, она имеет не субординационный, а координационный характер, гражданские службы всех трех ветвей федеральной власти не соподчинены, а взаимодействуют на принципах конвенционализма (соглашения, договора);

– во-вторых, данная система регулируется нормативными правовыми актами, основной и определяющей формой координации в системе федеральной гражданской службы является управление с помощью различных государственных норм – законов, указов, совместных постановлений, общих процедур и т.д.;

– в-третьих, абсолютное большинство на должностях федеральной гражданской службы занимают женщины.

С организационной стороны федеральная гражданская служба выступает как административно-управленческая система, объединяющая аппараты трех ветвей федеральной государственной власти. В ее состав входят гражданские службы двух палат Федерального собрания РФ, президента, правительства, министерств и ведомств, а также трех федеральных судов и Генеральной прокуратуры. Кроме того, в нее еще включается гражданская служба иных органов федеральной власти, куда входят аппараты Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты и государственных финансовых органов. В совокупности эти гражданские службы образуют федеральную административную власть, которая является необходимой составляющей федеральной государственной

власти.

В структуре современного государственного управления также важное место занимает система управления субъектов федерации, и в частности их гражданская служба. Под государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации. Среди особенностей государственной гражданской службы субъектов федерации можно выделить следующие:

1) имеет переходный характер, ее структура еще не сложилась и имеет ряд уровней, форм и элементов, которые постепенно должны трансформироваться или исчезнуть совсем;

2) представляет собой практически самостоятельный срез государственного управления, плохо связанный с федеральной и муниципальной службами;

3) в настоящее время в основных чертах начинает постепенно повторять структуру федеральной гражданской службы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что понимается под системой государственной службы Российской Федерации?

2. Дайте определение военной службы Российской Федерации. Каковы особенности прохождения военной службы в РФ?

3. Охарактеризуйте правовое положение, денежное довольствие и государственные гарантии военнослужащих.

4. Определите, какие субъекты осуществляют правоохранение в Российской Федерации и соответственно могут быть отнесены к правоохранительной службе.

5. Назовите основные принципы деятельности военной службы и правоохранительной службы Российской Федерации.

6. В чем особенность прохождения и прекращения правоохранительной службы Российской Федерации?

7. Как осуществляется правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

4. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Российская газета. – 1998. – 1 июня.

5. Федеральный закон от 20 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. – 1998. – 27 марта.

6. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб. / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Издат. центр «МарТ», 2005. – 512 с.

7. Бахрах Д.Н. Государственная служба России: учебное пособие / Д.Н. Бахрах. – М.: ТК Велби; Проспект, 2007. – 152 с.

8. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.

9. Демин А.А. Государственная служба / А.А. Демин. – М.: ООО «Книгодел», 2007. – 128 с.

Тема 4.
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Федеральные нормативные правовые акты.
2. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Развитая и хорошо организованная государственная служба – неотъемлемый атрибут правового демократического государства, стоящего на высокой ступени развития. С тех пор, как государство стало зрелым, оформился его аппарат управления, категория «государственная служба» получила свое отражение в законодательстве.

Под источниками законодательства о государственной службе принято понимать нормативные правовые акты, регулирующие организацию государственной службы и правовое положение государственных служащих. Следует отметить, что в Российской Федерации нет правового акта, который регулировал бы весь комплекс основных вопросов государственной службы. В настоящее время законодательство Российской Федерации о государственной службе состоит из Конституции РФ, Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законодательных актов субъектов РФ, а также ведомственных нормативных актов.

Таким образом, в систему российского законодательства о государственной службе входят федеральные нормативные правовые акты и акты субъектов федерации, образующие единую иерархическую систему, в основу построения которой положена юридическая сила юридических источников.

4.1. Федеральные нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации. Конституция РФ юридически закрепила существование института государственной службы в Российской Федерации и основные принципы ее организации: верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч.2 ст.4);

единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч.3 ст.5); приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст.18); обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст.2); разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст.10); равный доступ граждан к государственной службе (ч.4 ст.32); некоторые обязанности всех должностных лиц (ч.2 ст.24, ч.3 ст.41, ч.2 ст.46 и др.).

Установление Конституцией РФ института федеральной государственной службы (п.«т» ст.71), находящейся в исключительном ведении Российской Федерации, обязывает законодателя, во-первых, регулировать законом данный институт; во-вторых, осуществлять регламентирование, контроль и управление государственной службой Российской Федерации как самостоятельным предметом ведения Российской Федерации в полном объеме.

Федеральные законы Российской Федерации. 1. Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года. В соответствии с Конституцией РФ этот закон:

– определяет правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой;

– юридически закрепляет видовую классификацию государственной службы, организационное и правовое обособление государственной гражданской, военной и правоохранительной служб как самостоятельных ее видов;

– устанавливает основы регламентирования: должности государственной службы (должности федеральной государственной гражданской службы) (ст. 8); реестры должностей (ст. 9); реестры государственных служащих (ст. 15); правовое положение (статус) федерального государственного служащего (п. 4 ст. 10); формирование кадрового состава государственной службы (ст. 11); поступление на государственную службу, ее прохождение и прекращение (ст. 12); классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания (ст. 13); стаж (общая продолжительность) государственной службы; персональные данные государственных служащих (ст. 14); управление государственной службой (ст. 16); кадровый резерв для замещения должностей государственной службы (ст. 17); финансирование государственной службы и программы ее реформирования и развития (ст. 18);

– являясь базовым, устанавливает общие принципы и основные положения правового регулирования государственной службы, устраняет возникшие в последние годы серьезные противоречия в законодательстве, на его основе принимаются «видовые» федеральные законы о государственной службе, в том числе о государственной гражданской службе, о правоохранительной службе, законы субъектов федерации, в частности о государственной гражданской службе субъектов федерации;

– выделяет, юридически описывает основные подинституты государственной гражданской службы: классификация должностей, порядок их занятия, аттестация, переподготовка и резерв кадров гражданских служащих, их правовое положение и другие традиционные для современной государственной службы положения.

2. Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июня 2004 г. содержит правовые нормы, регламентирующие вопросы государственной гражданской службы как одного из видов государственной службы Российской Федерации. В нем отражены правовые проблемы реформирования государственной гражданской службы, ее принципы, правовое положение федерального гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта федерации, дается классификация должностей государственной гражданской службы и квалификационные требования к должностям гражданской службы, порядок поступления на эту службу и ее прохождения, основные условия труда служащих, механизм урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе и ряд других вопросов.

Многие нормы закона вводятся впервые:

– гражданская служба осуществляется не в отдельном государственном органе, а является видом государственной службы по обеспечению полномочий Российской Федерации или ее субъекта, при этом полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта федерации возложены на руководителя государственного органа, а также на лицо, замещающее государственную должность, либо их представителей;

– учреждены четыре новые категории должностей государственной гражданской службы: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты, что позволит более детально выработать требования к ним, уточнить должностные обязанности, уровень заработной платы и

социальные гарантии;

– введен конкурсный отбор при приеме на работу лиц, претендующих на замещение государственных должностей гражданской службы;

– основной формой соглашения о приеме на работу предусмотрен служебный контракт (долгосрочный или заключаемый на определенный период), при этом срочные служебные контракты касаются преимущественно руководителей, их заместителей и помощников (советников);

– в целях повышения ответственности и эффективности исполнения служащим своих обязанностей введен должностной регламент, регулирующий служебную деятельность, который включает в себя квалификационные требования; перечень вопросов, по которым служащий вправе самостоятельно принимать решения; перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям; показатели эффективности служебной деятельности и др.;

– для определения соответствия служащего занимаемой должности он один раз в три года должен проходить аттестацию, в состав аттестационной комиссии должны входить независимые эксперты численностью не менее одной четверти от общего количества членов;

– устанавливаются классные чины вместо квалификационных разрядов, присвоение чина осуществляется по результатам квалификационного экзамена персонально (к компетенции Президента РФ отнесено присвоение только классных чинов действительного государственного советника Российской Федерации I, 2 и 3 классов);

– гражданским служащим разрешается при условии уведомления нанимателя заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением коммерческой или предпринимательской, если это не приводит к конфликту интересов;

– механизм разрешения возможных конфликтов между государственными и личными интересами на государственной службе включает образование соответствующих комиссий с участием независимых экспертов;

– станет более доступной для общества информация о функционировании гражданской службы, будут шире использоваться возможности информационных ресурсов, интернет-технологий и других видов электронной инфраструктуры;

– установлен единый порядок формирования кадрового резерва посредством включения в него наиболее перспективных

работников на конкурсной основе в целях качественной работы по профессиональной подготовке и повышению квалификации лиц, рассматриваемых в качестве кандидатов для замещения вышестоящих должностей, а также оперативного решения вопросов назначения на вакантные должности;

– с целью усиления мер по предотвращению коррупции сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера служащего должны представляться в кадровую службу; вводится ограничение после увольнения с гражданской службы – в течение двух лет нельзя занимать должности в организациях, если какие-либо функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

– введен новый порядок оплаты служебной деятельности служащих с учетом эффективности деятельности государственного органа, а также комплекс материальных и моральных поощрений и награждений за безупречную и эффективную службу;

– для привлечения на государственную службу высококвалифицированных специалистов из выпускников высших и средних специальных учебных заведений предусмотрена возможность заключения договора между представителем нанимателя, образовательным учреждением и студентом на подготовку с последующим обязательством прохождения последним государственной службы.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»:

– впервые закреплены основания для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку, которые будут осуществляться по мере необходимости, но не реже одного раза в три года;

– установлена прямая зависимость карьерного роста служащего от результатов полученного им дополнительного образования, что должно способствовать усилению мотивации к обучению;

– введен единый для государственных органов порядок планирования и размещения государственного заказа на дополнительное образование гражданских служащих.

Отдельного внимания заслуживает должностной (служебный) регламент государственного служащего. Он станет основным правовым актом, регламентирующим служебную деятельность гражданского служащего, в том числе должностные и служебные права, обязанности и ответственность. Благодаря регламенту

каждый служащий будет знать перечень самостоятельно принимаемых им решений, сроки рассмотрения и процедуры их принятия. В целом должностной регламент должен включать в себя функции, задачи и полномочия государственного служащего; регулировать взаимодействие государственного органа с гражданином, участие заявителей в принятии решений; определять сферу ответственности чиновника; содержать процедуру рассмотрения споров и конфликтов.

Таким образом, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» охватывает основные направления регулирования деятельности государственных гражданских служащих.

В результате принятия закона в целом была реализована основополагающая идея Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации о публично-правовом характере государственной службы, об определении ее как института, призванного обеспечивать регулирование отношений между гражданами и государственными органами, а не только исполнение полномочий последних. Идея о публично-правовом статусе государственного служащего означает, что государственная служба относится к предмету публичного права, а государственный служащий перестает быть обычным наемным работником с особенностями правового статуса.

Важную роль в регулировании отношений, связанных с гражданской службой, играют указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Указы Президента Российской Федерации. Акты Президента РФ представляют собой основной оперативный источник служебного законодательства. Значительная часть указов относится к организации государственной службы и реализации Федерального закона «О государственной гражданской службе». Все указы Президента РФ можно разделить на несколько групп:

1. Указы по вопросам организации и управления государственной службой.

2. Указы по проблемам повышения квалификации, переподготовки и стажировки государственных служащих.

3. Указы по вопросам финансирования государственной службы и денежного содержания государственных служащих.

В первые дни вступления в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» опубликованы следующие указы Президента РФ: «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской

Федерации и оценки их знаний, навыков и умений», «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации», «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим».

Следует отметить, что указы содержат в основном нормы прямого действия, адресованные к исполнению как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Акты Правительства Российской Федерации. Важная роль в организации государственной службы принадлежит Правительству РФ. Правительство РФ принимает правовые и организационные меры по исполнению законов и указов Президента РФ о государственной службе. Фактически акты Правительства РФ образуют существо повседневного управления федеральной государственной службой (подготовка проектов нормативных актов по вопросам государственной службы, организация формирования конкурсных комиссий, организация аттестаций, конкурсов, государственных квалификационных экзаменов и т.д.). Правительством РФ определен порядок формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, а также взаимодействия этих федеральных органов с министерствами и образовательными учреждениями, осуществляющими переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Под контролем Правительства РФ должна осуществляться и нормотворческая деятельность государственных органов по вопросам гражданской службы.

Акты федеральных органов государственной власти. К числу источников законодательства о государственной службе относятся и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, которые закрепляют особенности прохождения государственной службы в федеральных органах государственной власти. К подзаконным нормативным правовым актам по вопросам федеральной государственной службы относятся постановления и разъяснения существовавшего до 2004 г. Министерства труда и социального развития РФ, правила, инструкции, приказы, положения министерств и ведомств

(например, приказ министра здравоохранения и социального развития от 9 декабря 2004 г. «Об утверждении порядка подсчета и подтверждения стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих и определения соответствия должностей, периоды службы (работы) в которых включается в стаж государственной службы»).

4.2. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

Правовое регулирование государственной гражданской службы в субъектах федерации осуществляется, исходя из конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также положений федерального законодательства. Так, согласно ч. 4 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а в ведении субъекта содержится ее организация. Следовательно, при формировании правовой базы на федеральном уровне определяются основные приоритеты и направления развития гражданской службы субъекта федерации, т.е. федеральное законодательство является основой для правотворческой деятельности субъектов федерации, а на уровне субъектов выделяются и конкретизируются особенности и своеобразие исходя из сложившегося регионального опыта, традиций и правоприменительной практики. Законодательство субъектов Российской федерации о государственной гражданской службе довольно обширно и содержится как в конституциях и уставах, так и в законах и иных нормативных актах. К ведению субъектов федерации отнесены сегодня такие вопросы, как управление и финансирование гражданской службы субъекта федерации, гарантии для гражданских служащих и их обеспечение, порядок подбора претендентов на должности гражданской службы субъектов и др. Учредительные акты субъектов федерации включают нормы, регулирующие отношения государственной службы. Так, Конституция Республики Татарстан устанавливает, что каждому гражданину в соответствии с законом гарантируется равное право доступа к государственной и муниципальной службе (ст. 47), предусматривает принцип несовместимости депутатского мандата с замещением государственных должностей Российской Федерации, государственных должностей федеральной государственной

службы, иных должностей государственной службы Республики Татарстан или государственных должностей государственной службы республики, а также выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы (ч. 3 ст. 70). В сфере регулирования отношений, связанных с государственной службой, повышается роль законов и иных нормативных правовых актов субъектов федерации, которыми учреждаются должности государственной гражданской службы субъекта федерации, утверждается реестр должностей государственной гражданской службы субъекта, исходя из структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных реестром должностей федеральной государственной гражданской службы. Субъекты федерации в процессе самостоятельного регулирования могут детализировать и конкретизировать установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» порядок принятия решений государственными гражданскими служащими, виды поощрений и порядок их применения (п. 3 ст. 55), порядок назначения и размеры денежного содержания, надбавки к должностному содержанию (п. 11 и 15 ст. 50), компенсационные выплаты и пособия (ст.ст. 52 и 53), условия предоставления и продолжительность дополнительных отпусков без сохранения денежного содержания (п. 12 и 15 ст. 46). Таким образом, в сфере самостоятельного правового регулирования субъектов федерации находятся лишь вопросы организации государственной гражданской службы субъекта РФ.

Подводя итоги, следует отметить, что правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в силу ее федеративного устройства осуществляется на двух уровнях – федеральном и региональном и в различных правовых формах. Существующая нормативная правовая база государственной службы представляет собой комплекс актов различной юридической силы и отраслевой принадлежности: одни из них распространяются на всех государственных служащих, другие – на отдельные группы лиц, чаще всего занятых в конкретной отрасли, на конкретном уровне государственного управления.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Охарактеризуйте систему нормативных правовых актов,

регулирующих государственно-служебные отношения.

2. Какие федеральные нормативные правовые акты регулируют вопросы государственной службы?

3. Что нового внес Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в регулирование организационных и финансово-экономических вопросов государственной гражданской службы?

4. Какие полномочия в регулировании вопросов государственной службы находятся в ведении субъектов федерации?

5. Приведите ряд нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам государственной службы.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

4. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб. / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.

5. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.

6. Правовое регулирование государственной службы Российской Федерации: учебник / под ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 560 с.

7. Служебное право (Государственная гражданская служба): учебное пособие / общ. ред. И.Н. Барциц, рук. авт. колл. В.Г. Игнатов. – М.: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2007. – 480 с.

Тема 5.
ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

1. Правовая характеристика должности государственной гражданской службы.
2. Квалификационные требования к служебным должностям.
3. Категории, группы и реестры должностей.
4. Классные чины гражданской службы.
5. Должностной регламент.

5.1. Правовая характеристика должности государственной гражданской службы

Основным элементом гражданской службы и государственного управления является должность, на которой гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность. В целом должности гражданской службы представляют собой штатные единицы, предусмотренные в структуре аппарата государственного органа в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего соответствующую государственную должность. Должности федеральной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента Российской Федерации.

Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются в Администрации Президента Российской Федерации, Аппарате Правительства Российской Федерации, аппаратах палат Федерального собрания Российской Федерации, Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации и др. К числу иных федеральных государственных органов относятся Совет безопасности Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Аппарат уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и др.

Должности гражданской службы субъектов Российской Федерации учреждаются законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Должности государственной гражданской службы субъектов федерации учреждаются в аппаратах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, аппарате губернатора (главы администрации) субъекта федерации; аппарате исполнительного органа (правительства) государственной власти субъекта Российской Федерации; аппарате избирательной комиссии субъекта Российской Федерации; аппарате отраслевых и функциональных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Главной целью учреждения должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации является практическое обеспечение осуществления полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, решения их задач на основе принципов и положений, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъекта Российской Федерации.

Ключевыми признаками должности гражданской службы являются:

1) Должность в органах государственной власти – федеральных и субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, т.е. должность – это первичная структурная единица государственных органов. Она является первоэлементом государственной организации (администрации), гражданской службы.

2) Должность с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа. Каждый государственный орган уполномочен осуществлять строго определенные задачи и функции. В этих целях государство наделяет свои органы государственно-властными полномочиями, т.е. правом принимать общеобязательные решения. Полномочия эти воплощаются в компетенции конкретного государственного органа, установленной в правовых актах. Определенная часть компетенции государственного органа (или лица, замещающего государственную должность) включается в должность гражданской службы.

3) Должность с установленным законодательством денежным содержанием, в которое включаются должностной оклад и надбавки к нему.

4) Должность с определенной ответственностью за нарушение должных действий по службе (в рамках обязанностей и прав по должности), а равно за недостижение цели по вине государственного служащего.

Должность гражданской службы содержит основную функцию, выполняемую гражданским служащим. Наименование такой должности представляет собой краткую и точную формулировку, отражает ее индивидуальный характер и общность в системе функций государственного органа. Например, должность помощника (советника) федерального министра отражает следующие моменты: это должность федерального гражданского служащего; ее назначение – обеспечить деятельность члена Правительства РФ; уровень – главная (высшая) должность гражданской службы; замещается в порядке назначения.

Должности государственной гражданской службы подразделяются:

– на должности федеральной гражданской службы;

– на должности гражданской службы субъектов РФ.

5.2. Квалификационные требования к служебным должностям

В целях обеспечения высокого профессионального уровня гражданских служащих и единства требований, предъявляемых по должностям гражданской службы, в соответствии с категориями и группами должностей нормативно устанавливаются квалификационные требования. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего профессионального образования. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

К числу важнейших квалификационных требований к должностям гражданской службы закон относит стаж государственной службы или стаж работы по специальности, который служит показателем длительности овладения профессиональным и жизненным опытом, уровня квалификации

человека. Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ, для гражданских служащих субъекта РФ – законом субъекта Российской Федерации. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент.

5.3. Категории, группы и реестры должностей

Федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлена принципиально иная, чем была ранее, квалификация государственной (в том числе, и гражданской) службы. В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности гражданской службы федерального и субъектного уровней подразделяются на следующие категории:

1. Руководители – должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений (далее также – подразделение), должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.

В основу выделения категории «руководители» положен квалификационный признак должностной иерархии в государственном органе (структурном подразделении). Руководители наделяются широкими административно-распорядительными полномочиями, правом совершать действия, влекущие за собой юридически значимые последствия: издавать правовые акты, давать обязательные указания, распоряжаться кредитами, совершать регистрационные действия, нанимать и увольнять работников, применять меры поощрения и дисциплинарного воздействия.

2. Помощники (советники) – должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности,

руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей.

Назначение этой категории должностей гражданской службы состоит в выполнении лицами, которые их занимают, функций в целях непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, состоящего на государственной должности или должности руководителя. В обобщенном виде эти функции могут быть представлены в следующем виде:

– разработка и внесение предложений по актуальным направлениям соответствующей сферы деятельности;

– систематическая информация и консультирование, представление соответствующих информационно-аналитических материалов;

– участие в подготовке проектов решений, проработке вопросов, требующих профессиональных знаний;

– осуществление контроля за ходом выполнения решений по направлениям, входящим в компетенцию лица, деятельность которого обеспечивается;

– внесение предложений о необходимости разработки законов и подзаконных нормативных правовых актов;

– участие в подготовке докладов, а также иных материалов;

– участие в подготовке и проведении поездок, приемов, визитов и других официальных мероприятий;

– выполнение иных поручений лица, занимающего государственную должность или должность руководителя государственного органа.

3. Специалисты – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения полномочий. Основной классификационный признак для категории «специалисты» относится к качеству деятельности, а именно – к «профессиональному обеспечению выполнения государственными органами установленных задач и функций». Особенность этой категории должностей гражданской службы состоит в том, что хотя их унифицированные наименования и предусмотрены в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы, но учреждаются и ликвидируются государственными органами они самостоятельно, также как и включаются в штатные расписания. Их назначение многообразно и зависит от характера полномочий, определяющих

роль конкретной должности гражданской службы в реализации компетенции данного государственного органа.

Должности «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» составляют наиболее массовую и наиболее стабильную по составу группу в системе государственной гражданской службы. Это должности профессиональной государственной службы. По своей сути это административные должности, которые замещаются без ограничения срока, в порядке назначения по итогам конкурса. Для замещения такой должности нет обязательной необходимости иметь стаж государственной службы.

4. Обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий. Для категории должностей «обеспечивающие специалисты» основным классификационным признаком является вид обеспечения деятельности государственного органа. Признак, который введен для выделения должностей категории «специалисты», а именно профессиональное обеспечение выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий, в равной мере применим и для должностей категории «обеспечивающие специалисты».

Учреждение названных четырех новых категорий должностей позволяет более детально выработать требования к ним, уточнять должностные обязанности, заработную плату и социальные гарантии.

Законодатель подразделяет все должности гражданской службы на пять групп: младшие, старшие, ведущие, главные и высшие.

Однако не все категории должностей гражданской службы имеют пять «ступеней». Так, в категории должностей «обеспечивающие специалисты» имеются лишь четыре группы: главные, ведущие, старшие и младшие группы должностей гражданской службы. Также обстоит дело с категорией должностей «специалисты», которая подразделяется на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы. В данной категории не существует группы младших должностей гражданской службы. Что касается должностей категорий «руководители» и «помощники (советники)», то в данных категориях отсутствуют группы не только младших, но и старших должностей гражданской службы. В этих категориях должности подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должность государственной гражданской службы должна включаться в реестр. Различают два вида реестров: реестры должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и реестр должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Характерные черты этих реестров определены в ст. 10 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы утверждается указом Президента РФ, а реестр должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации – законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Для эффективной организации гражданской службы важно, чтобы перечень должностей удовлетворял ряду требований. Во-первых, структура реестра должна отражать классификационные признаки должностей государственной гражданской службы, принятые в действующих законах о государственной службе. Во-вторых, реестр призван обеспечивать оптимальное соотношение между должностями по видам и уровням государственной гражданской службы, категориям и группам. В-третьих, реестр представляет собой основу для формирования реестров государственных служащих. В-четвертых, наименований должностей должно быть как можно меньше по количеству, и они должны быть по возможности унифицированы.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы обеспечивает упорядочение и унификацию должностей в системе гражданской службы. Он представляет собой письменный перечень наименований должностей, разделенных по государственным органам, категориям и группам, а также иным признакам.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ образуют Сводный реестр должностей государственной гражданской службы РФ, порядок ведения которого утверждается Президентом Российской Федерации.

В реестре должностей федеральной государственной гражданской службы принята цифровая кодификация должностей гражданской службы. Перечни должностей, классифицированные по государственным органам, являются соответствующими разделами Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы. Указом Президента РФ установлено, что в регистрационном номере (коде) должности федеральной государственной гражданской должности в реестре первая и вторая цифры соответствуют порядковому номеру раздела

реестра, третья цифра – категории должности (руководители – 1, помощники (советники) – 2, специалисты – 3, обеспечивающие специалисты – 4), четвертая цифра – группе должностей (высшая – 1, главная – 2, ведущая – 3, старшая – 4, младшая – 5), пятая, шестая и седьмая цифры – порядковому номеру должности в разделе реестра.

Таким образом, Реестр должностей государственной гражданской службы придает самым разным органам власти и их сотрудникам (в Аппарате Госдумы и в Счетной палате, и в дипломатических представительствах, и иных органах государственной власти) строгие порядковые номера. Аппарат и иные органы власти теперь состоят из государственных гражданских служащих с четко гарантированным набором прав.

Утверждение реестра создало правовую основу для обеспечения упорядоченности и совместимости должностей по уровням (федеральная и субъектов РФ) гражданской службы. Правовыми актами о гражданской службе установлено, что в Российской Федерации не может быть иных наименований должностей гражданской службы, чем те, которые предусмотрены в реестре.

5.4. Классные чины гражданской службы

Как отмечалось, федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ст. 11) вместо квалификационных разрядов установлены классные чины, которые присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы и в пределах группы должностей гражданской службы.

Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 установлена следующая классификация классных чинов по группам должностей гражданской службы:

– младшая группа должностей – секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2, 3 класса;

– старшая группа должностей – референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2, 3 класса;

– ведущая группа должностей – советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2, 3 класса;

– главная группа должностей – государственный советник Российской Федерации 1, 2, 3 класса;

– высшая группа должностей – действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2, 3 класса.

Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» и Указом Президента РФ от 1 февраля

2005 г. № 113 установлены условия присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы:

♦ Последовательное присвоение классного чина гражданской службы по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине после его присвоения впервые. Положением о порядке присвоения и сохранения классных чинов установлены сроки, которые служащий обязан прослужить в определенной должности, прежде чем сможет претендовать на более высокую. Для секретаря и референта 3 и 2 класса установлен срок не менее года, для советника и государственного советника 3 и 2 класса – не менее двух лет, для действительного государственного советника 3 и 2 класса – не менее одного года. Но указанный срок службы на должностях гражданской службы – это фактор обязательный, но недостаточный, чтобы подняться на очередную ступеньку по служебной лестнице, необходимо еще сдать квалификационный экзамен.

♦ Присвоение классного чина государственной гражданской службы государственному гражданскому служащему в соответствии с замещаемой должностью федеральной (государственной) гражданской службы субъекта Российской Федерации. Но классный чин гражданским служащим присваивается не только как обязательное приложение к должности, но и как признание действительных заслуг на основе установленных квалификационных процедур, и прежде всего квалификационного экзамена.

Классный чин – это показатель соответствия профессионализма гражданского служащего квалификационным требованиям замещаемой должности в пределах группы должностей.

♦ Досрочное присвоение в качестве поощрения очередного классного чина государственной гражданской службы. Законодателем предусмотрена возможность досрочного присвоения классного чина только на одну ступень выше имеющегося классного чина и в рамках одной группы должностей.

♦ Сохранение присвоенного классного чина государственной гражданской службы при освобождении от замещаемой должности государственной гражданской службы или увольнении с государственной гражданской службы. Лишение присвоенного классного чина государственной гражданской службы возможно по решению суда.

5.4. Должностной регламент

В современной модели гражданской службы признаками должности, помимо ее учреждения органами государственной власти и включения ее в Реестр должностей гражданской службы, является должностной регламент.

Должностной регламент – это новация закона о гражданской службе. Он основывается на принципах:

– законности;

– соответствия полномочиям государственного органа;

– эффективности;

– стимулирования самостоятельности и инициативы государственных служащих;

– персональной ответственности государственного гражданского служащего за порученное дело;

– стабильности должностных функций;

– ориентации на прогрессивные технологии служебной деятельности.

Должностной регламент является существенным условием служебного контракта и составной частью административного регламента. Он утверждается представителем нанимателя. В должностной регламент включены:

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, с задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок взаимодействия с гражданскими служащими того

же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Федеральным законом № 79-ФЗ (п. 1 ч. 2 ст. 47) установлено, что в должностной регламент в качестве его обязательной составляющей включаются квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы.

Должностным регламентом устанавливаются не только правила и процедуры юридически значимых действий, совершаемых гражданским служащим по должности, но и определяются показатели результативности исполнения должности гражданской службы, т.е. в соответствии с должностным регламентом осуществляется вся профессиональная служебная деятельность гражданского служащего, и, как определено в ч. 2 ст. 47 Закона № 79-ФЗ, к государственному служащему не могут предъявляться требования, не закрепленные в должностном регламенте конкретной должности гражданской службы.

Качество выполнения условий должностного регламента учитывается при планировании должностного роста служащего, при осуществлении необходимых кадровых технологий, формировании кадрового резерва, решении вопросов о поощрении и наказании служащего.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что понимается под должностью государственной гражданской службы?
2. Какова современная классификация должностей государственной гражданской службы?
3. Каковы квалификационные требования к должностям государственной гражданской службы Российской Федерации?
4. Сравните такие нормативные правовые акты, как должностная инструкция и должностной регламент.
5. Что такое Реестр государственных должностей?

6. Опишите условия присвоения и сохранения классных чинов государственным гражданским служащим.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

4. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня) // Российская газета. – 2005. – 3 февраля.

5. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Российская газета. – 2005. – 3 февраля.

6. Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Российская газета. – 2006. – 12 января.

7. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.

8. Правовое регулирование государственной службы Российской Федерации: учебник / под ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 560 с.

Тема 6.
ПРОХОЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

1. Технология отбора лиц на гражданскую службу.
2. Технология прохождения гражданской службы.
3. Основания и последствия прекращения гражданской службы.

Прохождение государственной службы – это институт служебного права, который регулирует условия, основания и порядок возникновения, изменения и прекращения государственно-служебных отношений при реализации гражданами права на равный доступ к государственной службе.

6.1. Технология отбора лиц на гражданскую службу

Согласно ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе» на гражданскую службу вправе поступать граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным федеральным законом. Предельный возраст пребывания на гражданской службе составляет 60 лет[29].

Поступление на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется, как правило, по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы. Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, определяющее порядок его проведения, утверждено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112. Конкурс не проводится:

– при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;

– при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ;

– при заключении срочного служебного контракта;

– при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением;

– при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в соответствии с федеральным законом в случае сокращения ранее замещаемой им должности гражданской службы, реорганизации государственного органа, изменения его структуры или ликвидации;

– при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе[30].

Конкурс может не проводиться в следующих случаях:

– при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента РФ;

– при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы[31].

На основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы заключается служебный контракт. Служебный контракт – это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

В служебном контракте указываются фамилия, имя, отчество гражданина или гражданского служащего и наименование государственного органа (фамилия, имя, отчество представителя нанимателя). Существенными условиями служебного контракта являются:

1) наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием структурного подразделения государственного органа;

2) дата начала исполнения должностных обязанностей;

3) права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент;

4) виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования;

5) права и обязанности представителя нанимателя;

6) условия профессиональной служебной деятельности,

компенсации и льготы, предусмотренные за служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях;

7) режим служебного времени и времени отдыха;

8) условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности);

9) виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью.

В служебном контракте могут предусматриваться следующие условия:

1) испытание при поступлении на гражданскую службу;

2) неразглашение сведений, составляющих государственную тайну, и служебной информации, если должностным регламентом предусмотрено использование таких сведений;

3) обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета;

4) показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда;

5) иные условия, не ухудшающие положения гражданского служащего.

Условия служебного контракта могут быть изменены только по соглашению сторон и в письменной форме. В случае заключения срочного служебного контракта в нем указываются срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения данного вида контракта.

В служебном контракте предусматривается ответственность сторон за неисполнение и ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации. Запрещается требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных служебным контрактом и должностным регламентом.

Служебный контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр служебного контракта передается гражданскому служащему, другой хранится в его личном деле у представителя нанимателя. Примерная форма служебного контракта устанавливается Президентом РФ.

В соответствии со ст. 25 ФЗ №-79 для замещения должности

гражданской службы представитель нанимателя может заключить с гражданским служащим: служебный контракт на неопределенный срок; срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет.

В акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте сторонами может быть предусмотрено испытание гражданского служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Срок испытания устанавливается продолжительностью от 3 месяцев до 1 года. Испытание не устанавливается:

– для беременных женщин;

– для граждан, окончивших обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения гражданской службы;

– для граждан и гражданских служащих при замещении должностей гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», которые замещаются на определенный срок полномочий;

– для государственных служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы;

– в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право:

1) предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую должность гражданской службы;

2) до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание. Решение представителя нанимателя гражданский служащий вправе обжаловать в суде[32].

Если срок испытания истек, а гражданский служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание. До истечения срока испытания гражданский служащий вправе расторгнуть контракт по собственному желанию, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме не позднее чем за три дня.

При поступлении на работу на каждого государственного служащего в кадровой службе соответствующего

государственного органа заводится личное дело. В этом личном деле отражается прохождение им государственной службы. При переводе государственного служащего на новое место государственной службы личное дело передается по указанному месту государственной службы. Надо отметить, что на одного государственного служащего должно быть заведено не больше одного личного дела, в котором можно будет пронаблюдать все перемещения данного лица, т.е. все, что, касается работы (службы), а сведения, касающиеся их частной жизни, политической и религиозной принадлежности, собирать и вносить как в личные дела, так и в реестры запрещается.

6.2. Технология прохождения гражданской службы

Аттестация государственных гражданских служащих. Осуществляется на основе ст. 48 ФЗ №-79 и Указа Президента «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ». Проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

Аттестации не подлежат гражданские служащие:

– проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;

– достигшие возраста 60 лет;

– беременные женщины;

– находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (аттестация указанных гражданских служащих возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска);

– замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;

– в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена»[33].

Аттестации не подлежат гражданские служащие, с которыми

заключен срочный служебный контракт. Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года.

Ранее этого срока внеочередная аттестация гражданского служащего проводится после принятия в установленном порядке решения:

– о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе;

– об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

Для проведения аттестации гражданских служащих по решению представителя нанимателя издается правовой акт государственного органа, содержащий положения:

– о формировании аттестационной комиссии;

– об утверждении графика проведения аттестации;

– о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;

– о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии[34].

В состав аттестационной комиссии входят представитель нанимателя (или уполномоченные им гражданские служащие); представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии[35].

График проведения аттестации ежегодно утверждается представителем нанимателя и доводится до сведения каждого аттестуемого гражданского служащего не менее чем за месяц до начала аттестации. Не позднее чем за две недели до начала аттестации в аттестационную комиссию представляется отзыв об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем. В свою очередь, кадровая служба государственного органа не менее чем за неделю до начала аттестации должна ознакомить каждого аттестуемого гражданского служащего с представленным отзывом об

исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период. При этом аттестуемый гражданский служащий вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за указанный период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя[36]. В случае неявки гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа гражданского служащего от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности.

По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;

2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы[37].

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа следующего содержания:

1) гражданский служащий подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

2) гражданский служащий направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

3) гражданский служащий понижается в должности гражданской службы[38].

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации.

Таким образом, служебная аттестация – это прохождение экзаменационного этапа на профессиональную пригодность.

Квалификационный экзамен государственного гражданского служащего. В соответствии со ст. 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

определяется порядок сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации, замещающими должности государственной гражданской службы Российской Федерации в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта Российской Федерации или в их аппаратах, а также порядок оценки знаний, навыков и умений гражданских служащих.

Квалификационный экзамен сдают гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий:

1) должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»;

2) должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей гражданской службы.[39]

Гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к высшей группе должностей гражданской службы, сдают квалификационный экзамен по решению представителя нанимателя:

а) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему, не имеющему классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации, первого классного чина по замещаемой должности гражданской службы;

б) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему очередного классного чина по замещаемой должности гражданской службы, который присваивается гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый гражданскому служащему;

в) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему классного чина после назначения его на более высокую должность гражданской службы, если для этой должности предусмотрен более высокий классный чин.[40]

Квалификационный экзамен проводится:

1) по решению представителя нанимателя – по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

2) по инициативе гражданского служащего – считается внеочередным и проводится не позднее чем через три месяца после дня подачи гражданским служащим письменного заявления о присвоении классного чина.

В решении представителя нанимателя о проведении

квалификационного экзамена указываются:

– дата и время проведения квалификационного экзамена;

– список гражданских служащих, которые должны сдавать квалификационный экзамен;

– перечень документов, необходимых для проведения квалификационного экзамена.

Решение о предстоящей сдаче квалификационного экзамена доводится до сведения гражданского служащего не позднее чем за месяц до его проведения. Не позднее чем за месяц до проведения квалификационного экзамена непосредственный руководитель гражданского служащего направляет в комиссию отзыв об уровне знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) гражданского служащего и о возможности присвоения ему классного чина. Гражданский служащий должен быть ознакомлен с этим отзывом не менее чем за две недели до проведения квалификационного экзамена. Гражданский служащий вправе представить в комиссию заявление о своем несогласии с указанным отзывом.

При проведении квалификационного экзамена комиссия оценивает знания, навыки и умения (профессиональный уровень) гражданских служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов гражданских служащих, со сложностью и ответственностью работы, выполняемой гражданскими служащими, на основе экзаменационных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы. Решение о результате квалификационного экзамена выносится комиссией в отсутствие гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается сдавшим квалификационный экзамен.

По результатам квалификационного экзамена в отношении гражданского служащего комиссией выносится одно из следующих решений: а) признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина; б) признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен[41].

Результат квалификационного экзамена заносится в

экзаменационный лист гражданского служащего. Экзаменационный лист подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии, присутствовавшими на заседании. Гражданский служащий знакомится с экзаменационным листом под расписку. Экзаменационный лист гражданского служащего и отзыв об уровне его знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) и о возможности присвоения ему классного чина хранятся в личном деле гражданского служащего.

Результаты квалификационного экзамена направляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после его проведения. На основании результатов квалификационного экзамена представитель нанимателя либо принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина гражданскому служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направляет представление о присвоении указанному гражданскому служащему классного чина в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе.

Гражданский служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не ранее чем через шесть месяцев после проведения данного экзамена. Гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Конфликт интересов на государственной гражданской службе. Конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Под личной заинтересованностью гражданского служащего,

которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме. Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности гражданской службы.

Для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой (далее – орган по управлению государственной службой) образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов (далее – комиссия по урегулированию конфликтов интересов).

Комиссия по урегулированию конфликтов интересов образуется правовым актом государственного органа. Основными задачами комиссии являются: а) содействие государственным органам в обеспечении соблюдения государственными гражданскими служащими Российской Федерации (далее – гражданские служащие) требований к служебному поведению; б) содействие государственным органам в урегулировании конфликта интересов, способного привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Комиссия, образуемая в федеральном государственном органе по управлению государственной службой, рассматривает вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и урегулированием конфликта интересов, в

отношении:

а) гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в этом государственном органе (за исключением гражданских служащих, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации);

б) гражданских служащих, замещающих должности руководителей и заместителей руководителей федеральных государственных органов или их аппаратов (за исключением гражданских служащих, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации).

Комиссия, образуемая в государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой, рассматривает вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и урегулированием конфликта интересов, в отношении:

а) гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в этом государственном органе;

б) гражданских служащих, замещающих должности руководителей и заместителей руководителей других государственных органов субъекта Российской Федерации.

В состав комиссии, образуемой в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта Российской Федерации, входят:

а) представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе, из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, где гражданский служащий, в отношении которого рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению или об урегулировании конфликта интересов, замещает должность гражданской службы);

б) представитель соответствующего государственного органа по управлению государственной службой;

в) представители научных организаций и образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования (далее – научные организации и образовательные учреждения), других организаций, приглашаемые соответствующим государственным органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с государственной гражданской службой Российской Федерации (далее – гражданская служба), без указания персональных данных

экспертов.

В состав комиссии, образуемой в федеральном государственном органе по управлению государственной службой, государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой, входят:

а) руководитель соответствующего государственного органа по управлению государственной службой;

б) уполномоченные руководителем соответствующего государственного органа по управлению государственной службой гражданские служащие, в том числе из юридического (правового) подразделения;

в) представители научных организаций и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим государственным органом по управлению государственной службой в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов (число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии).

Состав комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения. Комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Все члены комиссии при принятии решений обладают равными правами.

Основанием для проведения заседания комиссии является:

а) полученная от правоохранительных, судебных или иных государственных органов, от организаций, должностных лиц или граждан информация о совершении гражданским служащим поступков, порочащих его честь и достоинство, или об ином нарушении гражданским служащим требований к служебному поведению, предусмотренных ст. 18 Федерального закона № 79;

б) информация о наличии у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Комиссия не рассматривает сообщений о преступлениях и административных правонарушениях, а также анонимных обращений, не проводит проверки по фактам нарушения служебной дисциплины. Председатель комиссии в трехдневный срок со дня поступления информации выносит решение о проведении проверки этой информации. Проверка информации и материалов осуществляется в месячный срок со дня принятия решения о ее проведении. Срок проверки может быть продлен до двух месяцев по решению председателя комиссии.

В случае, если в комиссию поступила информация о наличии у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, председатель комиссии немедленно информирует об этом представителя нанимателя в целях принятия им мер по предотвращению конфликта интересов: усиление контроля за исполнением гражданским служащим его должностных обязанностей, отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы на период урегулирования конфликта интересов или иные меры.

Заседание комиссии проводится в присутствии гражданского служащего. На заседании комиссии может присутствовать уполномоченный гражданским служащим представитель. Заседание комиссии переносится, если гражданский служащий не может участвовать в заседании по уважительной причине. На заседание комиссии могут приглашаться должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, а также представители заинтересованных организаций. На заседании комиссии заслушиваются пояснения гражданского служащего, рассматриваются материалы, относящиеся к вопросам, включенным в повестку дня заседания. Комиссия вправе пригласить на свое заседание иных лиц и заслушать их устные или рассмотреть письменные пояснения.

Члены комиссии и лица, участвовавшие в ее заседании, не вправе разглашать сведения, ставшие им известными в ходе работы комиссии. По итогам рассмотрения информации комиссия может принять одно из следующих решений:

а) установить, что в рассматриваемом случае не содержится признаков нарушения гражданским служащим требований к служебному поведению;

б) установить, что гражданский служащий нарушил требования к служебному поведению – в этом случае представителю нанимателя рекомендуется указать гражданскому служащему на недопустимость нарушения требований к служебному поведению, а также провести в государственном органе мероприятия по разъяснению гражданским служащим необходимости соблюдения требований к служебному поведению;

в) установить, что в рассматриваемом случае не содержится признаков личной заинтересованности гражданского служащего, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

г) установить факт наличия личной заинтересованности гражданского служащего, которая приводит или может привести к конфликту интересов – в этом случае представителю нанимателя предлагаются рекомендации, направленные на

предотвращение или урегулирование этого конфликта интересов.

Решения комиссии принимаются простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. При равенстве числа голосов голос председательствующего на заседании комиссии является решающим. Решения комиссии оформляются протоколами, которые подписывают члены комиссии, принявшие участие в ее заседании. Решения комиссии носят рекомендательный характер. Член комиссии, не согласный с решением комиссии, вправе в письменном виде изложить свое мнение, которое подлежит обязательному приобщению к протоколу заседания комиссии.

Копии решения комиссии в течение трех дней со дня его принятия направляются представителю нанимателя, гражданскому служащему, а также по решению комиссии иным заинтересованным лицам. Решение комиссии может быть обжаловано гражданским служащим в 10дневный срок со дня вручения ему копии решения комиссии в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

В целях предотвращения или урегулирования конфликта интересов представитель нанимателя должен исключить возможность участия гражданского служащего в принятии решений по вопросам, с которыми связан конфликт интересов. Представитель нанимателя вправе отстранить гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) в период урегулирования конфликта интересов в соответствии с ч. 2 ст. 32 федерального закона № 79.

В случае установления комиссией обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков дисциплинарного проступка в действиях (бездействии) гражданского служащего, в том числе в случае неисполнения им обязанности сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, а также в случае непринятия гражданским служащим мер по предотвращению такого конфликта представитель нанимателя после получения от комиссии соответствующей информации может привлечь гражданского служащего к дисциплинарной ответственности в порядке, предусмотренном федеральным законом.

В случае установления комиссией факта совершения гражданским служащим действия (бездействия), содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, председатель комиссии обязан передать информацию о совершении указанного действия (бездействии) и

подтверждающие такой факт документы в правоохранительные органы. Решение комиссии, принятое в отношении гражданского служащего, хранится в его личном деле.

Служебная проверка. Проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего. При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

1) факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;

2) вина гражданского служащего;

3) причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;

4) характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;

5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность ее проведения. Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и представителя профсоюзной организации государственных служащих данного государственного органа.

В проведении служебной проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо и косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может временно отстраняться от замещаемой должности с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

1) давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

2) обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;

3) участвовать лично или через своего представителя в служебной проверке;

4) ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.[42]

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

1) факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

2) предложения о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Поощрения и награждения за гражданскую службу. В период государственной службы к государственному служащему применяются поощрения и взыскания, являющиеся методами обеспечения качества и стимулирования труда. За успешное и добросовестное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей, за продолжительную и безупречную службу, за выполнение заданий особой важности и сложности к нему применяются различные поощрения.

За безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие меры поощрения и награждения:

1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;

2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;

3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;

4) поощрение Правительства РФ;

5) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;

6) поощрение Президента РФ;

7) присвоение почетных званий РФ;

8) награждение знаками отличия РФ;

9) награждение орденами и медалями РФ.

Законами и иными нормативными и правовыми актами субъекта РФ устанавливаются порядок и условия выплаты единовременного поощрения государственным гражданским служащим субъекта РФ.

Стаж гражданской службы. В стаж (общую продолжительность) гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную гражданскую службу включаются периоды замещения:

1) должностей гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы;

2) государственных должностей;

3) должностей муниципальной службы;

4) выборных должностей в органах местного самоуправления;

5) иных должностей в соответствии с федеральными законами.

Порядок начисления стажа государственной гражданской службы и зачета в него иных периодов замещения должностей устанавливается указом Президента РФ. Стаж государственной гражданской службы РФ для назначения пенсии за выслугу лет гражданским служащим устанавливается в соответствии с федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей.

Изменение государственно-служебных отношений возможно в следующих формах:

– перевод – назначение на иную должность гражданской службы в том же или ином государственном органе (с изменением должностных обязанностей) либо перевод гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом;

– изменение существенных условий служебного контракта – изменение существенных условий профессиональной служебной деятельности (без изменения должности) по инициативе представителя нанимателя при продолжении гражданским служащим профессиональной служебной деятельности без

изменения должностных обязанностей;

– перемещение – назначение на иную должность гражданской службы без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом;

– временное замещение иной должности гражданской службы – перевод государственного служащего на срок до 1 месяца по инициативе представителя нанимателя на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы в том же государственном органе в случае служебной необходимости (для предотвращения катастрофы, производственной аварии или устранения последствий катастрофы, производственной аварии или стихийного бедствия, для предотвращения несчастных случаев, временной приостановки профессиональной служебной деятельности по причинам экономического, технологического, технического или организационного характера, уничтожения или порчи имущества и для замещения временно отсутствующего гражданского служащего), а также назначение по соглашению сторон на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы на срок временного отсутствия гражданского служащего;

– прохождение профессиональной переподготовки, повышение квалификации или стажировка;

– отстранение от замещаемой должности гражданской службы гражданского служащего, появившегося на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, не прошедшего в установленном порядке обучения и проверки знаний и навыков в области охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), привлеченного в качестве обвиняемого, в отношении которого судом вынесено постановление о временном отстранении его от должности, а также находящегося в процессе урегулирования конфликта интересов;

– приостановление служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, с освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, оставлением его в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв в связи с призывом на военную службу или направлением на альтернативную гражданскую службу; с восстановлением на службе по решению суда гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы; с избранием или назначением на выборную должность в государственный орган, избранием его на выборную должность в орган местного самоуправления либо избранием его

на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза; с наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой (военных действий, катастрофы, стихийного бедствия, крупной аварии, эпидемии и других чрезвычайных обстоятельств), если данное обстоятельство признано чрезвычайным решением Президента РФ или органа государственной власти соответствующего субъекта РФ.

6.3. Основания и последствия прекращения гражданской службы

Для анализа данного вопроса целесообразно весь материал поделить на две части: 1) первоначально рассмотреть общие вопросы прекращения гражданской службы; 2) выделить наиболее важные проблемы (расторжение служебного контракта по соглашению сторон, расторжение срочного служебного контракта по инициативе гражданского служащего, по инициативе представителя нанимателя, а также вследствие нарушения обязательных правил при заключении служебного контракта).

Общими основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы являются:

1) соглашение сторон служебного контракта (ст. 34);

2) расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего (ст. 36);

3) истечение срока действия срочного служебного контракта (ст. 35);

4) расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя (ст. 37);

5) перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;

6) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо отказ от профессиональной подготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы (ч. 4 ст. 31);

7) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта (ст. 29);

8) отказ гражданского служащего от перевода на иную

должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе (ч. 2 и 3 ст. 28);

9) отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;

10) обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта (ст. 39);

11) нарушение установленных федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы (ст. 40);

12) несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных федеральными законами;

13) нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных ст. 17 ФЗ №-79;

14) выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации (ст. 41);

15) отказ гражданского служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания (ч. 7 ст. 27)[43].

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Расторжение служебного контракта по соглашению сторон. Может быть достигнуто в любое время с одновременным освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы.

Расторжение срочного служебного контракта. Осуществляется по истечении срока его действия, о чем гражданский служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за семь дней до дня освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, если иное не установлено ФЗ № 79. Срочный служебный контракт, заключенный на время выполнения определенного задания, расторгается по завершении выполнения этого задания, и гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы. Срочный служебный контракт, заключенный на период замещения отсутствующего гражданского служащего, за которым сохраняется должность гражданской службы, расторгается с выходом этого гражданского служащего на службу. Гражданский служащий, замещавший

указанную должность, освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

По истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» или «помощники (советники)», гражданский служащий может быть назначен на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, за исключением случая совершения им виновных действий, если данное условие предусмотрено срочным служебным контрактом.

Расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего. Гражданский служащий имеет право расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме за две недели.

В случае, если заявление гражданского служащего о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы по собственной инициативе обусловлено невозможностью продолжения им исполнения должностных обязанностей и прохождения гражданской службы (в связи с зачислением в образовательное учреждение профессионального образования, выходом на пенсию, переходом на замещение выборной должности и другими обстоятельствами), а также в случае установленного нарушения представителем нанимателя законов, иных нормативных правовых актов и служебного контракта представитель нанимателя обязан расторгнуть служебный контракт в срок, указанный в заявлении гражданского служащего.

До истечения срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право в любое время отозвать свое заявление. Освобождение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы не производится, если на его должность не приглашен другой гражданский служащий или гражданин. По истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право прекратить исполнение должностных обязанностей.

В последний день исполнения гражданским служащим должностных обязанностей представитель нанимателя по письменному заявлению гражданского служащего обязан выдать гражданскому служащему трудовую книжку, другие документы, связанные с гражданской службой и пенсионным обеспечением, и

произвести с ним окончательный расчет.

При расторжении служебного контракта и увольнении с гражданской службы гражданский служащий исключается из реестра гражданских служащих государственного органа, а его личное дело в установленном порядке сдается в архив этого государственного органа.

По соглашению между гражданским служащим и представителем нанимателя гражданский служащий может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы ранее срока, указанного в настоящей статье. По письменному заявлению гражданского служащего он освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы после предоставления ему ежегодного оплачиваемого отпуска или после окончания периода его временной нетрудоспособности.

Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя. Производится в следующих случаях:

1) несоответствие гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы:

– по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением;

– недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;

2) неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;

3) однократное грубое нарушение гражданским служащим должностных обязанностей:

– прогул (отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);

– появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического и иного токсического опьянения;

– разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

– совершение по месту службы хищения (в том числе, мелкого) чужого имущества, растрата, умышленное уничтожение или повреждение такого имущества, установленные вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

– нарушение гражданским служащим требований охраны

профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;

4) совершение виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основания для утраты доверия к нему представителя нанимателя;

5) принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;

6) однократное грубое нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ;

7) прекращение допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям;

8) предоставление гражданским служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта:

9) в иных случаях, предусмотренных ФЗ №-79 и другими федеральными законами.

Увольнение с гражданской службы по основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 1 ст.33 ФЗ №-79, допускается, если невозможно перевести гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы.

Гражданский служащий не может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период временной нетрудоспособности гражданского служащего и в период его пребывания в отпуске.

Гражданский служащий в день освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы обязан сдать служебное удостоверение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

При принятии решения о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в соответствии

со ст. 33 ФЗ №-79 представитель нанимателя в письменной форме информирует об этом выборный профсоюзный орган данного государственного органа не позднее чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы.

Прекращение служебного контракта вследствие нарушения обязательных правил при заключении служебного контракта. Осуществляется в следующих случаях:

1) заключение служебного контракта в нарушение вступившего в законную силу приговора суда о лишении лица права занимать определенные должности гражданской службы или заниматься определенной деятельностью;

2) заключение служебного контракта на исполнение должностных обязанностей, противопоказанных лицу по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением;

3) отсутствие у лица соответствующего документа об образовании, если исполнение должностных обязанностей требует специальных знаний;

4) в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

В случае прекращения служебного контракта в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 33 ФЗ №-79 представитель нанимателя выплачивает гражданскому служащему месячное денежное содержание, если нарушение правил заключения служебного контракта допущено не по вине гражданского служащего.

Из всего изложенного, сделаем выводы:

1) Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещения гражданским служащим иной должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям по должности гражданской службы. Для проведения конкурса актом государственного органа образуется конкурсная комиссия.

2) Гражданин поступает на гражданскую службу по результатам конкурса на основе акта (приказа) по государственному органу о назначении его на должность гражданской службы и служебного контракта.

3) Служебный контракт – это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

4) Аттестация гражданских служащих проводится в целях определения их соответствия замещаемым должностям

гражданской службы один раз в три года.

5) Квалификационный экзамен гражданского служащего проводится по мере необходимости при присвоении классного чина по замещаемой должности гражданской службы не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

При принятии решения о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в соответствии со ст. 31 федерального закона №-79 представитель нанимателя в письменной форме информирует об этом выборный представительный орган гражданских служащих данного государственного органа (профсоюз) не позднее чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что собой представляет служебный контракт и каковы его формы?
2. Для чего предназначено испытание при назначении на должность гражданской службы?
3. Сравните такие кадровые мероприятия, как аттестация и квалификационный экзамен на гражданской службе.
4. С какой целью проводится служебная проверка?
5. Каковы поощрения и награждения за гражданскую службу?
6. Каковы основания освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения с гражданской службы?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

4. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – 3 февраля.

5. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными

гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Российская газета. – 2005. – 3 февраля.

6. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – 3 февраля.

7. Указ Президента РФ от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов // Российская газета. – 2007. – 7 марта.

8. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.

9. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебное пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов, В.П. Иванов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 575 с.

Тема 7.
ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

1. Определение понятия «гражданский служащий».
2. Классификация государственных служащих.
3. Права и обязанности государственных гражданских служащих.
4. Ограничения и запреты, связанные с государственной службой.

7.1. Определение понятия «гражданский служащий»

Долгое время понятия «служащий» и «государственный служащий» не имели у нас правового статуса, не разводились по содержанию и не являлись предметом исследования в науке. В советское время к служащим причисляли не только работников государственных учреждений (советский аппарат, учителей, врачей, военных и т.п.), но и работников негосударственных структур (аппарат партийных, комсомольских, профсоюзных и других общественных организаций).

В настоящее время понятие «государственный служащий» означает особую аппаратную должность в государственных органах. В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» есть два определения государственного служащего: федерального и субъекта федерации. Ст. 10 закона гласит: «Федеральный государственный служащий – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета[44]. Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации[45]. Таким образом, государственный служащий – это гражданин Российской Федерации, осуществляющий деятельность на должности государственной службы и получающий денежное содержание.

Аналогичное определение содержится и в Федеральном

законе Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Согласно ст. 13 закона «…гражданский служащий – гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации»[46].

Если обобщить статьи рассмотренных законов, можно предложить следующее определение: гражданский служащий – это гражданин Российской Федерации в возрасте не моложе 18 и не старше 65 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и исполняющий обязанности по государственной должности гражданской службы за денежное вознаграждение.

7.2. Классификация государственных служащих

Виды государственных служащих разнообразны. Ряд классификаций государственных служащих является производным от классификаций видов государственной службы. Например, по федеративному признаку государственные служащие могут быть федеральными или государственными служащими субъектов РФ. По функциональному назначению государственные служащие подразделяются на государственных гражданских служащих, военнослужащих и правоохранительных служащих. По особенностям правового статуса и условий прохождения государственной службы государственные служащие подразделяются на гражданских и милитаризованных государственных служащих.

Государственных служащих можно подразделить в зависимости от видов государственных органов, в которых они проходят службу, на государственных служащих органов законодательной, исполнительной и судебной власти и иных государственных органов. Органы законодательной власти выполняют законодательную и контрольную функции в отношении органов исполнительной власти в пределах, установленных Конституцией РФ. Для успешного выполнения этих ответственных функций, например, палаты Федерального собрания должны располагать высококвалифицированными аппаратами сотрудников. Только такой аппарат способен обеспечивать нормальную работу парламента. Органы

исполнительной власти осуществляют организационно-управленческую и исполнительно-распорядительную деятельность, обеспечивающую бесперебойное функционирование государства и его аппарата. В их системе занято более 85 % государственных служащих. Управление требует от государственных служащих прежде всего способностей к комплексному, системному и прогностическому видению общественных явлений, процессов, отношений. Эти качества необходимы всем руководителям, самостоятельно принимающим управленческие решения, и другим государственным служащим, участвующим в подготовке таких решений. Судебная власть, согласно ст. 118 Конституции, осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Важное значение имеет классификация государственных служащих по объему должностных полномочий, которая предусматривает подразделение государственных служащих на должностных лиц, оперативный состав, вспомогательно-технический состав.

Должностные лица реализуют внутриорганизационные и внешние полномочия государственных органов (особой разновидностью должностных лиц являются представители административной власти, которые реализуют государственно-властные полномочия в отношении лиц, не подчиненных им по службе).

О*перативный состав* обеспечивает исполнение полномочий государственных органов путем реализации их задач и выполнения специфических функций данных государственных органов;

Вспомогательно-технический состав обеспечивает исполнение полномочий государственных органов путем совершения обеспечительных операций, не реализующих задачи органов, и выполнения общих для любых государственных органов функций (организационных, информационных, документационных, финансовоэкономических, хозяйственных и т.п.)

В зависимости от срока службы можно выделить государственных служащих, назначаемых на государственную должность на неопределенный срок, на определенное время, с установленным испытательным сроком (при поступлении на государственную службу).

Критерием для подразделения государственных служащих являются и классные чины (звания, чины, ранги). Их особенностью является то, что они присваиваются персонально каждому государственному служащему с учетом его личных

достоинств, по результатам квалификационного экзамена или аттестации.

7.3. Права и обязанности государственных гражданских служащих

Все, что связано с деятельностью гражданских служащих, обычно регламентировано в социальных (этических, организационных, технологических и др.) и правовых нормах, которые составляют социально-правовой статус гражданского служащего, возникающий на основе соответствующего законодательства в связи с замещением гражданской должности. Именно определенная должность государственной гражданской службы является базой для характеристики социально-правового положения гражданского служащего. По своей сути социально-правовой статус гражданского служащего – это установленные и гарантированные государством меры должного и возможного поведения работника в области государственно-служебных отношений. С изменением государственно-служебных отношений изменяется и социально-правовой статус гражданского служащего (например, повышение, понижение, увольнение, отставка, выход на пенсию и т.д.).

Основу социально-правового статуса гражданского служащего составляют восемь групп государственно-служебных норм, которые определяют его права, обязанности, ограничения, запреты, требования, ответственность, социальную защищенность и гарантии. Именно они предопределяют основное содержание государственно-служебных отношений, в которых участвует данный работник.

Статусные нормы устанавливаются обычно не персонально для каждого гражданского служащего, а для должности, которую он замещает, и поэтому производны от задач и функций государственного органа. Эти статусные нормы дифференцируются на две группы: общие и особенные (конкретные, частные). В свою очередь, особенные статусные нормы также делятся на две части: основные и неосновные (дополнительные).

Общими статусными нормами называются те, которые свойственны всем гражданским служащим, независимо от вида, ветви, категории и группы их должностей. Особенными – те, которые устанавливаются в зависимости от этих структур. При этом особенные статусные нормы определяются, исходя из типовых квалификационных характеристик, а особенные – под влиянием потребностей внутриструктурных и межструктурных

взаимодействий. Общие статусные нормы сформулированы и нормативно закреплены в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В названном законе закреплены права государственного гражданского служащего, их характеристика дается в ст. 14. В соответствии с законом каждый гражданский служащий имеет право:

1) на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

2) на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности государственной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе;

3) на отдых;

4) на оплату труда;

5) на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

6) на посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм их собственности;

7) на принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

8) на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы;

9) на продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;

10) на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений;

11) на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;

12) на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы;

13) на проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

14) на объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

15) на внесение предложений по совершенствованию

государственной службы в любые инстанции;

16) на доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

17) на защиту сведений о гражданском служащем;

18) на государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества.

Особенные основные права гражданского служащего также обусловливаются спецификой занимаемой им должности. К их числу относятся, например, право на принятие вторичных нормативных актов, право распоряжения имуществом, право дисциплинарной практики в отношении подчиненных, право визирования по профилю своей деятельности готовящихся в данном органе документов и т.д. Среди особенных дополнительных прав могут быть право технического контроля за исполнением поручений сотрудниками, за состоянием техники безопасности в помещении, право использования различной оргтехники, компьютеров и т.д.

Не меньшую значимость в социально-правовом статусе гражданского служащего занимают его служебные обязанности. Статья 15 федерального закона № 79 устанавливает 12 основных обязанностей гражданских служащих. Согласно им каждый гражданский служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

4) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

5) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

6) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

7) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей;

8) хранить государственную и иную охраняемую законом

тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан РФ;

9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе, о членах своей семьи, а также сведения о полученных доходах и подлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;

10) сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства или в день приобретения гражданства другого государства;

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены федеральным законом № 79 и другими федеральными законами;

12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению такого конфликта[47].

Таким образом, мы видим, что обязанности госслужащего являются логичным продолжением его прав и в совокупности с ними направлены на то, чтобы сделать систему государственного управления более эффективной.

7.4. Ограничения и запреты, связанные с государственной службой

Для государственного гражданского служащего установлены специальные ограничения и запреты по службе (ст. 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Гражданин не может быть принят на государственную гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную

охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных законодательством или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера[48].

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

1) Участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

2) Замещать должность гражданской службы в случае: а) избрания или назначения на государственную должность; б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; государственный служащий обязан полностью посвятить себя государственной службе, что обеспечивает ее эффективность.

Государственный служащий не вправе занимать другую должность, быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, органов местного самоуправления. Этот запрет обусловлен требованием от государственного служащего полнейшей самоотдачи, нахождения на службе постоянно в течение всего

служебного времени;

3) Осуществлять предпринимательскую деятельность. Предпринимательской деятельностью является любая самостоятельная инициативная деятельность государственных служащих, которая осуществляется на постоянной основе посредством как личного выполнения работ, так и вложения средств в предприятие в предусмотренных законом формах, причем направленная на получение личного денежного дохода.

4) Приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход.

5) Быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральными законами. Представительство выражается в деятельности представителя, совершаемой от имени представляемого. Представитель действует от имени и в интересах представляемого (ст. 182 ГК РФ).

6) Получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Указанный запрет не лишает возможности получения государственными служащими символических знаков внимания в соответствии с общепризнанными нормами вежливости и гостеприимства, символических сувениров при проведении протокольных или других официальных мероприятий.

7) Выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц.

8) Использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам.

9) Разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

10) Принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его

должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.

11) Прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. Таким образом, государственный служащий не вправе участвовать в забастовках как способе разрешения проблем, возникающих в системе государственной службы. Государственный служащий предупреждается при поступлении на государственную службу о таком правоограничении и принимает, таким образом, его добровольно.

12) Использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных объединений, в том числе религиозных[49]. Этот запрет напрямую связан с принципом внепартийности государственной службы. Но он не означает, что государственные служащие лишены права вступать в политические партии и занимать в ней руководящие посты. Они могут придерживаться различных политических взглядов. Одним из важнейших правовых условий, обеспечивающих соблюдение запрета государственного служащего на использование своего служебного положения в интересах политических партий, является запрет на образование в государственных органах структур политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов и некоторых иных органов общественной самодеятельности.

Таким образом, государство накладывает на государственного служащего ограничения и запреты. Это связано с тем, чтобы он более эффективно использовал свое служебное время в интересах государства и общества.

В ст. 18 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены обязательные требования к служебному поведению гражданского служащего:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

4) не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

5) соблюдать ограничения, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской

Федерации» и другими федеральными законами для гражданских служащих;

6) не совершать действий, связанных с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

7) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

8) не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

9) проявлять корректность в обращении с гражданами;

10) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

12) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию, не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

13) соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации[50].

Ст. 68 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, что лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, привлекаются к ответственности в порядке, установленном настоящим федеральным законом и другими федеральными законами.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте определение понятия «гражданский служащий».
2. Какова классификация гражданских служащих?
3. Что Вы понимаете под социально-правовым статусом гражданского служащего?
4. Перечислите права и обязанности гражданского служащего.
5. Каковы требования к служебному поведению гражданского служащего? Какие требования вам представляются важнейшими?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

2. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

3. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. – М.: РАГС, 2002. – 272 с.

4. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб. / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.

5. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.

Тема 8.
ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

1. Юридическая ответственность государственных служащих: понятие, принципы, классификация.

2. Виды ответственности: дисциплинарная, административная, уголовная и материальная.

8.1. Юридическая ответственность государственных служащих: понятие, принципы, классификация

Государственная служба как один из важнейших правовых институтов, обеспечивающих осуществление управляющего воздействия государства, немыслима без четко установленных мер ответственности отдельных ее элементов. В отношениях между государственными служащими и гражданским обществом ответственность призвана играть роль обратной связи, с помощью которой обеспечивается должное поведение управляющих субъектов. В качестве такой обратной связи выступает социальная ответственность. Однако социальная ответственность – это лишь общее название целого комплекса элементов. Наиболее значимыми его блоками являются два вида ответственности: юридическая и моральная. Общим свойством правовой ответственности являются, безусловно, осознание, правильное понимание лицом лежащих на нем в силу закона или морального долга обязанностей, правильное отношение к своим обязанностям. Различие же состоит в форме, видах требований, которые предъявляются к лицу в отношении исполнения им своих обязанностей, мерах, применяемых для обеспечения исполнения им своих обязанностей; различны меры взысканий и наказания лица в случаях нарушения требований закона.

Правовая (юридическая) ответственность гражданского служащего представляет собой сложное многоаспектное явление и наступает за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностных обязанностей и несоблюдение служебной дисциплины, за нарушение законности и правопорядка, прав и свобод человека и гражданина и по иным установленным законодательством основаниям.

Юридическая ответственность государственных служащих наступает на общих основаниях и принципах ответственности по российскому праву, которые включают:

– равенство всех перед законом;

– единую процессуальную форму рассмотрения дела о правонарушении;

– привлечение к одному виду ответственности без освобождения от другого вида ответственности.

Вместе с тем в регламентации ответственности государственных служащих имеются и некоторые особенности. В.М. Манохин выделяет следующие специфические черты юридической ответственности государственных служащих:

а) повышенная ответственность служащего, поскольку последствия должностного правонарушения отрицательно сказываются, как правило, за пределами должности;

б) специфические санкции, применяемые только в отношении государственных служащих (понижение в должности, лишение права занимать должности государственной службы и др.);

в) привлечение служащего к ответственности за правонарушение не исключает того, чтобы это же деяние было квалифицировано как другой вид правонарушения и влекло соответствующую юридическую ответственность, например административную ответственность должностного лица за нарушение правил техники безопасности, за что оно уже привлекалось к ответственности дисциплинарной[51].

8.2. Виды ответственности: дисциплинарная, административная, уголовная и материальная

Выделяют следующие виды юридической ответственности государственных служащих: дисциплинарная, административная, уголовная и материальная. Рассмотрим виды юридической ответственности в их взаимосвязи со статусом государственного служащего.

Дисциплинарная ответственность государственного служащего. Наиболее распространенной и широко применяемой в силу ее прямой взаимосвязи с должностным статусом гражданского служащего является дисциплинарная ответственность. Основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственного служащего содержатся в ст. 57, 58 и 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В соответствии со ст. 57 федерального закона за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей (дисциплинарного проступка) на государственного гражданского служащего могут налагаться представителем

нанимателя (органом или руководителем, имеющими право назначать государственного служащего на государственную должность гражданской службы) следующие дисциплинарные взыскания:

1) замечание;

2) выговор;

3) предупреждение о неполном должностном соответствии;

4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;

5) увольнение с гражданской службы по основаниям, уточненным федеральным законом.

Что касается порядка применения дисциплинарных взысканий для государственных служащих, состоящих на государственной гражданской службе, то в настоящее время применяется порядок, установленный ст. 58 и 59 (порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания) Федерального закона о государственной гражданской службе, согласно которым до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя, уполномоченный налагать дисциплинарные взыскания, должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт, причем отказ гражданского служащего от дачи объяснения не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия на службе по уважительной причине, а также времени проведения служебной проверки. Дисциплинарное взыскание не может быть применено после шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – не позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня его издания.

Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано государственным служащим в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Последнее может быть снято и до истечения года по инициативе органа либо руководителя, наложившего его, а также и по просьбе самого гражданского служащего. С дисциплинарной ответственностью может быть связана и административная ответственность государственного гражданского служащего при исполнении им должностных обязанностей.

Административная ответственность государственного служащего. Административная ответственность – это применение судьями, органами и должностными лицами установленных государством мер административного наказания к физическим и юридическим лицам за совершение административного правонарушения. Государственные служащие в основной массе несут административную ответственность на общих основаниях с рядовыми гражданами. Вместе с тем можно выделить особую категорию государственных служащих, несущих административную ответственность в повышенном размере – должностные лица. Ответственность именно должностных лиц занимает видное место в институте административной ответственности.

В действующем на данный момент Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации должностные лица в качестве спецсубъекта выделены более чем в ста статьях. Рассмотрим прежде всего вопрос об основаниях административной ответственности государственных служащих.

Фактическим основанием административной ответственности должностных лиц государственной службы являются административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил в сфере охраны порядка управления, государственного и общественного порядка, природы, здоровья населения и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности. Для характеристики особенностей административной ответственности именно должностных лиц представляется возможным использование предложенного Е.И. Марковой термина «должностной административный проступок», который, очевидно, является разновидностью административного правонарушения и основанием административной

ответственности должностных лиц.

Можно выделить три разновидности административных правонарушений, совершаемых должностными лицами: 1) прямое нарушение правил; 2) дача незаконных указаний подчиненным; 3) отсутствие контроля за действиями работников, повлекшее нарушение правил. Вторая и третья разновидности, очевидно, являются специфическими именно для должностных лиц. Субъектами административной ответственности в целом могут выступать как физические, так и юридические лица.

К государственным служащим могут применяться те же административные взыскания, что и к обычным гражданам: предупреждение, штраф, лишение специальных прав, возмездное изъятие имущества, конфискация, исправительные работы, административный арест.

Для должностных лиц действующее законодательство предусматривает только два основных административных взыскания: предупреждение и штраф. Основная особенность административной ответственности должностных лиц заключается в повышенном размере применяемых к ним штрафам.

Таким образом, административная ответственность имеет общие черты с другими видами юридической ответственности: уголовной, дисциплинарной, материальной, что выражается в принудительном характере мер воздействия на нарушителей, отрицательной оценке их поведения, в общей цели, которую преследуют все виды правовой ответственности по воспитанию нарушителей и профилактике правонарушений. Но административная ответственность имеет и свои особенности:

1. Устанавливать административную ответственность могут не только органы законодательной власти, а в пределах своей компетенции органы исполнительной власти.

2. Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

3. Большинство составов административных проступков можно назвать формальными: административная ответственность наступает, как правило, независимо от того, есть ли непосредственные отрицательные последствия от данного нарушения или нет, достаточно самого факта нарушения.

4. Основанием административной ответственности является совершение административного проступка. Таким проступком признается посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на

установленный порядок управления противоправное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, за которое предусмотрена административная ответственность. Она наступает в том случае, если конкретное нарушение по своему характеру не влечет уголовной ответственности. Как видно, объекты административных проступков отличаются от объектов дисциплинарной ответственности.

5. Если при дисциплинарной ответственности между лицом, применяющим взыскание, и лицом, привлекаемым к ответственности, существуют отношения служебной подчиненности, то при административной ответственности такая подчиненность исключается. Наложение административных взысканий осуществляется специальными органами исполнительной власти и в некоторых случаях судами (судьями).

Административный проступок к тому же представляет собой посягательство на общественные отношения, регулируемые нормами различных отраслей права, а не только административного.

6. Административной ответственности присущ особый процессуальный порядок применения. По сравнению с порядком рассмотрения уголовных и гражданских дел он проще, что создает условия для оперативного и экономного разрешения дел об административных правонарушениях.

7. Административная ответственность отличается от других видов и по субъектам ответственности. К ним относятся не только граждане и должностные лица, в некоторых случаях это и предприятия, учреждения, организации (например, в случаях экологических правонарушений).

Уголовная ответственность государственного служащего. Уголовная ответственность распространяется на государственных гражданских служащих как на общих основаниях (наравне со всеми гражданами), так и в специальных случаях, прямо связанных с их должностным статусом в соответствии с определенными нормами Уголовного кодекса РФ.

Уголовная ответственность является наиболее тяжелой ответственностью в российском законодательстве, так как в большом числе своих составов предусматривает лишение свободы, большие штрафы, а исполнение ответственности оставляет порочащее свойство для индивида в виде судимости.

Обязательным признаком большинства должностных преступлений является корыстная или иная личная заинтересованность должностного лица (злоупотребление должностными полномочиями, незаконное участие в предпринимательской деятельности, служебный подлог) либо

корыстный мотив (получение взятки).

В гл. 30 УК РФ перечислены составы преступлений против государственной службы (это может быть распространено и на муниципальную службу), в частности злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, отказ в предоставлении информации Федеральному собранию РФ или Счетной палате (соответственно представительному органу субъекта РФ или муниципального образования), присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дача взятки, служебный подлог, халатность. Среди этих составов могут быть преступления, совершаемые не только государственным служащим. Так, присвоение полномочий должностного лица может совершаться как государственным служащим (например, он присваивает полномочия служащего другого ведомства), так и обычным гражданином, который выдает себя за крупного начальника.

В иных главах УК РФ, не относящихся к вопросам публичной власти и государственной, муниципальной службы, также предусмотрены составы преступлений, которые совершаются субъектами публичного управления. Такие составы есть в главах, предусматривающих наказания за экономические преступления (гл. 22), за преступления против общественной безопасности (гл. 24), экологические преступления (гл. 26), преступления против безопасности движения на транспорте (гл. 27), против основ конституционного строя и безопасности государства (гл. 29), против правосудия (гл. 31), против мира и безопасности человечества (гл. 34). В сфере экономической деятельности государственный служащий может понести ответственность за незаконное предпринимательство (ст. 171), возможно нарушение им правил безопасности при ведении горных работ (ст. 216). Шпионаж нередко совершается именно государственными служащими, которые имеют доступ к государственной тайне (ст. 276). Многие из этих составов распространяются на должностных лиц муниципальной службы.

Наиболее серьезные санкции за должностное преступление предусмотрены ст. 290 УК РФ «Получение взятки». По Уголовному кодексу Российской Федерации понятие «взяточничество» охватывает два преступления: получение взятки (ст. 290 УК РФ) и дачу взятки (ст. 291 УК РФ).

Наиболее распространенное преступление злоупотребление должностными полномочиями предусмотрено ст. 285 УК РФ. Использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние

совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет. То же деяние, совершенное лицом, «занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации», а равно главой органа местного самоуправления, наказывается штрафом в размере от пятисот до восьмисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до восьми месяцев либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия, наказываются лишением свободы на срок до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Превышение должностных полномочий (ст. 286) УК определяет как совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлиявших на существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства. Субъективная сторона квалифицированного и особо квалифицированного видов превышения служебных полномочий включает осознание виновным, помимо выхода за пределы своих полномочий, также и факта применения насилия или угрозы либо оружия или спецсредств и желание совершить превышение в одной из таких форм.

Общественная опасность незаконного участия в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК) заключается в том, что должностное лицо учредило организацию для занятия предпринимательской деятельностью, либо участвует в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, который установлен законом, только если его деяние связано с предоставлением организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, льгот и

преимуществ или с покровительством в иной форме.

Уголовно наказуемым является и служебный подлог (ст. 292 УК РФ). Служебный подлог, т.е. внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности, наказываются штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Подвержено уголовно-правовому воздействию и неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта (ст. 315 УК РФ), довольно часто допускаемое на практике. Злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, служащим органа местного самоуправления, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации, вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению наказываются штрафом в размере от двухсот до четырехсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до четырех месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Материальная ответственность государственного служащего. Материальная ответственность в сфере государственной службы – это самостоятельный вид юридической ответственности государственных служащих на основе норм законодательства. В отличие от мер других видов ответственности меры материальной ответственности имеют не карательный, а правовостановительный характер. С этим связана главная особенность материальной ответственности: она может быть наложена независимо от привлечения государственного служащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за это же правонарушение. Различают четыре

вида материальной ответственности государственных служащих:

1) материальная ответственность по трудовому законодательству;

2) материальная ответственность по гражданскому законодательству;

3) возмещение материального ущерба, возникшего в результате совершения административного правонарушения;

4) имущественная ответственность по приговору суда за уголовное преступление.

Материальная ответственность по нормам трудового права наступает в случае причинения ущерба юридическому лицу, в данном случае государственному органу. Основными условиями применения материальной ответственности в соответствии с действующим законодательством являются:

1) наличие прямого действительного ущерба;

2) противоправность поведения (действия или бездействия) должностного лица;

3) причинная связь между поведением должностного лица и возникшим ущербом;

4) вина должностного лица. Отсутствие хотя бы одного из этих условий исключает возможность возложения на государственного служащего материальной ответственности.

Трудовой кодекс предусматривает два вида материальной ответственности: ограниченную и полную. Последняя является своего рода исключением и может применяться лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

Во всех случаях полной материальной ответственности виновный работник обязан возместить причиненные предприятию убытки в полном размере без каких бы то ни было ограничений, независимо от величины. Размер причиненного ущерба определяется по фактическим потерям на основании данных бухгалтерского учета.

Применение мер полной материальной ответственности является достаточно серьезной мерой. В некоторых случаях речь идет о возмещении достаточно значительных сумм. В особенности это касается финансовых и бухгалтерских работников, чьи неосторожные действия могут причинить существенный ущерб организации.

Во всех остальных случаях на работника может быть возложена только ограниченная материальная ответственность. При ограниченной материальной ответственности работник возмещает ущерб в заранее установленных пределах. Таким пределом, как правило, является средний месячный заработок.

Наряду с общими нормами материальной ответственности,

распространяющимися на всех рабочих и служащих, независимо от занимаемой ими должности, трудовое законодательство содержит некоторые специальные нормы, касающиеся должностных лиц, в том числе должностных лиц государственной службы.

Должностные лица, виновные в незаконном увольнении или переводе на другую работу рабочего или служащего, обязаны возместить предприятию ущерб, причиненный в связи с оплатой за время вынужденного прогула или за время выполнения нижеоплачиваемой работы. Более интересным представляется вопрос о возмещении должностным лицом государственного органа материального вреда, причиненного гражданам его незаконными действиями. В Российской Федерации право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их государственных служащих закреплено в Конституции РФ. Однако нормативные акты указывают, что вред во всех случаях возмещается за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования. Субъектом ответственности, таким образом, выступает государство в целом, а не отдельные государственные служащие. Административное законодательство в отдельных случаях допускает возмещение вреда в случае совершения должностным лицом административного правонарушения, повлекшего за собой причинение ущерба, в том числе и полное. Однако следует подчеркнуть, что в данном случае идет речь о материальной ответственности на общих основаниях, ответственности как гражданина, а не как государственного служащего.

Все сказанное свидетельствует о том, что институт юридической ответственности играет важную роль в системе организации государственной власти и государственной службы. Именно ответственность государственных служащих позволяет контролировать их деятельность с целью недопущения нарушения прав и законных интересов как отдельных граждан, так и всего государства, являясь, таким образом, своеобразной обратной связью в отношениях между государственно-управленческими системами и социумом.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Раскройте понятие и охарактеризуйте основные виды ответственности государственного гражданского служащего.
2. Покажите и разъясните классификацию видов

юридической ответственности гражданских служащих на основе действующего законодательства.

3. Что такое дисциплинарная ответственность и каков порядок наложения дисциплинарных взысканий на государственных гражданских служащих?

4. Особенности применения материальной ответственности к гражданским служащим.

5. Каковы условия привлечения к административной ответственности гражданского служащего в связи с его должностным статусом?

6. Выделите специфику административной ответственности государственного служащего.

7. В каких случаях гражданский служащий привлекается к уголовной ответственности, обусловленной совершением преступлений, направленных против государственной власти и интересов государственной службы?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

2. Трудовой кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 3.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации. – М.: Юркнига, 2003. – 156 с.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации. – М.: Экзамен, 2007. – 511 с.

5. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

6. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

7. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб. / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.

8. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.

9. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. – Т. 2. Государственная служба / Ю.Н. Старилов. – М.: НОРМА, 2002. – 182 с.

Тема 9.
ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Сущность и особенности региональной государственной службы.

2. Государственная гражданская служба Республики Татарстан.

9.1. Сущность и особенности региональной государственной службы

Стабилизация социально-экономического положения регионов России, обеспечение их дальнейшего развития обусловливают необходимость совершенствования государственной службы субъектов РФ. В настоящее время государственная служба субъектов РФ претерпевает значительные изменения. Важным шагом в этом направлении стало принятие Федерального закона «О системе государственной службы РФ», обозначившего области дальнейшего правового регулирования государственной службы на федеральном и региональном уровнях.

В соответствии с ч.3 ст.5 федерального закона о системе государственной службы государственная гражданская служба субъекта РФ – это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ[52]. Государственный гражданский служащий субъекта РФ – это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ.

Ч. 4 ст. 2 данного закона предусматривает, что правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Под правовым регулированием государственной гражданской службы субъекта РФ понимается разветвленная система норм, связанных с определением правовых основ организации государственной гражданской службы субъекта РФ, правового

положения государственных гражданских служащих субъекта РФ, а также норм, регулирующих прохождение государственной гражданской службы субъекта РФ.

Вопросы организации государственной службы в субъектах РФ регулируются Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», указами Президента РФ, законами субъектов РФ о государственной гражданской службе, иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами по проблемам государственной службы.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» следующим образом разграничивает полномочия в области правового регулирования государственной гражданской службы субъекта РФ:

1. К вопросам, регулируемым федеральными нормативными правовыми актами, относятся: соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъекта РФ; правовое положение государственного гражданского служащего субъекта РФ, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров; общие требования к гражданам РФ при поступлении на государственную службу; условия контрактов, порядок их заключения, а также порядок прекращения их действия; предельный возраст пребывания на государственной службе; основания прекращения государственной службы; установление классных чинов; общие условия присвоения, сохранения классных чинов, основание лишения классных чинов.

2. К вопросам, регулируемым нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ, относятся: учреждение должностей государственной службы; распределение должностей государственной службы по группам и (или) категориям; установление квалификационных требований к гражданам для замещения должностей государственной гражданской службы; переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих; прохождение государственной службы; стаж государственной службы; ведение и хранение дел и документов, содержащих персональные данные государственных служащих, сведения об их профессиональной служебной деятельности и о стаже; форма и порядок ведения, учета и хранения документов, подтверждающих

профессиональную служебную деятельность государственных гражданских служащих; финансирование государственной гражданской службы субъекта РФ.

3. К вопросам, регулируемым нормативными правовыми актами субъектов РФ, относятся: учреждение Реестра должностей государственной гражданской службы субъекта РФ; дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу; присвоение классных чинов; содержание и порядок ведения реестров государственных гражданских служащих субъектов РФ.

Схема структурных элементов организации государственной гражданской службы субъекта РФ приведена в табл. 9.1.

Таблица 9.1

Формирование структуры органа государственного управления субъекта РФ	Подбор кадров на государственную гражданскую службу субъекта РФ
Определение функций государственных гражданских служащих субъекта РФ	Технологии подготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих субъекта РФ
Формирование системы управления государственной гражданской службой субъекта РФ	Технологии ротации кадров на государственной гражданской службе РФ
Финансирование государственной гражданской службы субъекта РФ	Ведение личных дел государственных гражданских служащих субъекта РФ
Разработка штатного расписания органа государственного управления субъекта РФ	Ведение реестра государственных гражданских служащих субъекта РФ

Таким образом, важной особенностью правового регулирования государственно-служебных отношений в субъектах Российской

Федерации является необходимость учета положений федерального законодательства по вопросам государственной службы, а также установление вопросов, по которым в субъектах РФ может осуществляться собственное правовое регулирование.

Правовое регулирование государственной службы – это лишь создание базовых условий, «правил игры» в системе

государственного управления. Эти правила являются основанием для процесса организации государственной службы. Организация государственной гражданской службы субъекта РФ находится в ведении субъекта и представляет собой формирование системы государственной гражданской службы субъекта РФ на основе законодательно определенных принципов и подходов.

Таким образом, под государственной гражданской службой субъектов федерации понимается профессиональная деятельность аппарата гражданских служащих по обеспечению исполнения политическими должностными лицами своих полномочий и исполнению полномочий региональных государственных органов.

9.2. Государственная гражданская служба Республики Татарстан

Государственная служба субъектов РФ устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ. Поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие региональные законы.

В Республике Татарстан государственная служба регламентируется Законом РТ «О государственной гражданской службе РТ» от 24 сентября 2003 г. № 43-ЗРТ, Законом РТ «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Татарстан „О государственной гражданской службе Республики Татарстан“» от 25 октября 2005 г. № 106 – ЗРТ.

Государственная гражданская служба Республики Татарстан представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Республики Татарстан по обеспечению исполнения полномочий государственных органов Республики Татарстан и лиц, замещающих государственные должности Республики Татарстан (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи)[53]. Государственная служба осуществляется в аппаратах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти РТ, судов РТ, иных государственных органов РТ, образуемых в соответствии с законодательством республики.

Принципами государственной службы РТ являются:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) единство правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы Республики Татарстан;

3) равный доступ граждан к государственной службе в

соответствии с федеральным законом и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами государственного служащего;

4) профессионализм и компетентность государственных служащих;

5) стабильность государственной службы;

6) доступность информации о государственной службе;

7) взаимодействие с общественными объединениями, неправомерность вмешательства в их профессиональную служебную деятельность[54].

Правовое регулирование государственной службы осуществляется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан, Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, законом РТ, принимаемыми в соответствии с ним иными законами и другими нормативными правовыми актами Республики Татарстан, а также нормативными правовыми актами государственных органов.

Законодательство Российской Федерации о труде применяется к отношениям, связанным с государственной службой, в соответствии с федеральным законом.

Государственные должности Республики Татарстан подразделяются следующим образом:

1) государственные должности Республики Татарстан (Президент Республики Татарстан, Председатель Государственного Совета Республики Татарстан, Премьер-министр Республики Татарстан, депутаты Государственного Совета Республики Татарстан, министры, судьи и др.). Сводный перечень государственных должностей Республики Татарстан утверждается Президентом Республики Татарстан.

2) Должности государственной службы, учреждаемые законами или иными нормативными правовыми актами Республики Татарстан с учетом положений федерального закона, Закона Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность Республики Татарстан.

В государственном органе могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы. Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Должности государственной службы учреждаются законами Республики Татарстан либо:

1) в Аппарате Государственного Совета Республики Татарстан – постановлениями Государственного Совета Республики Татарстан;

2) в иных государственных органах – указами Президента Республики Татарстан.

Общее количество должностей государственной гражданской службы Республики Татарстан с распределением по государственным органам утверждается Президентом Республики Татарстан.

Должности государственной службы подразделяются на категории и группы. Должности государственной службы в соответствии с федеральным законом подразделяются на категории: «руководители» (за исключением должностей руководителей государственных органов, являющихся государственными должностями Республики Татарстан), «помощники (советники)», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты».

При этом к должностям государственной службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» относятся должности руководителей подразделений (отделов, секторов, групп и иных) в составе структурных подразделений государственных органов, их заместителей и специалистов.

К должностям категории «специалисты» относятся должности в правовых (юридических) службах государственных органов, иных структурных подразделениях, осуществляющих профессиональное обеспечение деятельности государственных органов в зависимости от установленных задач и функций этих органов. К должностям категории «обеспечивающие специалисты» относятся должности в структурных подразделениях государственных органов, осуществляющих организационное, информационное, документационное, финансовоэкономическое, хозяйственное и иное обеспечение деятельности государственных органов.

Также должности государственной службы подразделяются на следующие группы:

1) высшие должности государственной службы;

2) главные должности государственной службы;

3) ведущие должности государственной службы;

4) старшие должности государственной службы;

5) младшие должности государственной службы.

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей государственной службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей государственной службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей государственной службы.

Должности государственной службы подразделяются по специализациям, которые устанавливаются в зависимости от функциональных особенностей должностей государственной службы и особенностей предмета ведения соответствующих государственных органов. Перечень специализаций должностей государственной гражданской службы Республики Татарстан утверждается Президентом Республики Татарстан.

Должности государственной гражданской службы Республики Татарстан, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, с указанием регистрационного номера должности составляют перечни должностей государственной гражданской службы Республики Татарстан, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей государственной гражданской службы Республики Татарстан.

Реестр должностей государственной гражданской службы Республики Татарстан утверждается указом Президента Республики Татарстан с учетом положений федерального закона, Закона Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан», а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы.

Финансирование государственной гражданской службы Республики Татарстан осуществляется за счет средств бюджета Республики Татарстан в порядке, определяемом федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Законом Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан», иными законами и другими нормативными правовыми актами Республики Татарстан.

Оплата труда государственного служащего производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности государственной службы.

Денежное содержание государственного служащего состоит из месячного оклада государственного служащего в соответствии с замещаемой им должностью государственной службы (далее – должностной оклад) и месячного оклада государственного служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином государственной службы (далее – оклад за классный чин), которые составляют оклад месячного денежного содержания государственного служащего (далее – оклад денежного содержания), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат (далее – дополнительные выплаты). Размеры должностных окладов и окладов за классный чин государственных служащих, выплачиваемых государственным служащим, устанавливаются Президентом РТ.

К дополнительным выплатам относятся:

1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на государственной службе в размерах:

при стаже государственной службы	в процентах
от 1 года до 5 лет	10 %
от 5 до 10 лет	15 %
от 10 до 15 лет	20 %
свыше 15 лет	30 %;

2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия государственной службы:

– по высшим должностям государственной службы – в размере от 150 до 200 % должностного оклада;

– по главным должностям государственной службы – в размере от 120 до 150 % должностного оклада;

– по ведущим должностям государственной службы – в размере от 90 до 120 % должностного оклада;

– по старшим должностям государственной службы – в размере от 60 до 90 % должностного оклада;

– по младшим должностям государственной службы – в размере до 60 % должностного оклада;

3) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством

Российской Федерации;

4) премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается);

5) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда государственных служащих;

6) ежемесячные компенсационные выплаты за специальный режим работы, сложность и напряженность работы;

7) ежемесячное денежное поощрение;

8) ежемесячная надбавка к должностному окладу за профильную ученую степень[55].

Размеры ежемесячного денежного поощрения, выплачиваемого государственным служащим, устанавливаются по государственным органам дифференцированно указом Президента Республики Татарстан. Государственным служащим производятся и другие выплаты, предусмотренные соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Размеры окладов денежного содержания по должностям государственной службы ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с законом Республики Татарстан о бюджете РТ на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Решение об увеличении (индексации) размеров окладов денежного содержания по должностям государственной службы принимается Президентом Республики Татарстан по представлению Кабинета министров РТ.

По отдельным должностям государственной службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда государственных служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте. К государственным служащим, оплата труда которых производится в указанном особом порядке, не применяются условия оплаты труда, установленные иными частями настоящей статьи.

Кадровая работа на государственной гражданской службе Республики Татарстан включает в себя:

1) формирование кадрового состава для замещения должностей государственной службы;

2) подготовку предложений о реализации положений федеральных законов, настоящего закона и иных нормативных

правовых актов о государственной службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя;

3) организацию подготовки проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на государственную службу, ее прохождением, заключением служебного контракта, назначением на должность государственной службы, освобождением от замещаемой должности государственной службы, увольнением государственного служащего с государственной службы и выходом его на пенсию за выслугу лет, и оформление соответствующих решений государственного органа;

4) ведение трудовых книжек государственных служащих;

5) ведение личных дел государственных служащих;

6) ведение реестра государственных служащих в государственном органе;

7) оформление и выдачу служебных удостоверений государственных служащих;

8) обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов;

9) организацию и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы и включение государственных служащих в кадровый резерв;

10) организацию и обеспечение проведения аттестации государственных служащих;

11) организацию и обеспечение проведения квалификационных экзаменов государственных служащих;

12) организацию заключения договоров с гражданами на время их обучения в образовательном учреждении профессионального образования с последующим прохождением государственной службы;

13) организацию профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих;

14) формирование кадрового резерва, организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование;

15) обеспечение должностного роста государственных служащих;

16) организацию проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на государственную службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну;

17) организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения государственными служащими ограничений, установленных

федеральными законами;

18) консультирование государственных служащих по правовым и иным вопросам государственной службы.

Профессиональная подготовка кадров для государственной службы осуществляется в образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования в соответствии с федеральным законом.

Заключение договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения государственной службы после окончания обучения в течение определенного срока осуществляется на конкурсной основе в порядке, установленном Кабинетом министров Республики Татарстан. В рамках указанного договора, а также по согласованию образовательного учреждения профессионального образования с государственным органом в этом государственном органе осуществляются практика и стажировка обучающихся.

Координация подготовки кадров для государственной службы осуществляется органом по управлению государственной службой, который определяется Президентом Республики Татарстан. По решению Президента Республики Татарстан осуществление функций государственного органа РТ по управлению государственной гражданской службой республики может быть возложено на подразделение Аппарата Президента Республики Татарстан.

В целях выработки рекомендаций по обеспечению эффективности государственной гражданской службы Республики Татарстан, оказания информационной, методической и иной поддержки в деятельности по управлению государственной гражданской службой РТ при Президенте Республики Татарстан из числа представителей Президента РТ, Государственного совета РТ, Кабинета министров РТ, судов РТ, научных и иных организаций может создаваться совещательный (консультативный) орган по вопросам государственной гражданской службы Республики Татарстан, который действует на основании положения, утверждаемого указом Президента РТ.

Подводя итоги, следует отметить, что государственная гражданская служба субъектов РФ выходит сегодня на новый качественный уровень. Ее реорганизация в соответствии с концепцией федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должна придать дополнительную устойчивость данному социально-правовому институту, обеспечить приток свежих сил в органы государственной власти субъекта и, как следствие, внести

дополнительный импульс в процесс социально-экономического и политического развития регионов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте определение понятия «государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации».
2. Какова структура гражданской службы субъекта РФ?
3. Какова специфика правового положения гражданского служащего субъекта федерации?
4. В чем состоят особенности организации и прохождения государственной гражданской службы Республики Татарстан?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М., 1993. – 64 с.
2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
3. Закон Республики Татарстан от 25 октября 2005 г. № 106-ЗРТ «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» // Республика Татарстан. – 2005. – 4 ноября.
4. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.
5. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.

Тема 10.
КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ВИДЫ

1. Предмет и субъекты кадровой политики.
2. Кадровые мероприятия.

10.1. Предмет и субъекты кадровой политики

Кадровая политика как стратегия работы с кадрами является центральным звеном любого управленческого процесса. Она включает несколько направлений: занятость, обучение, повышение квалификации, ротация, аттестация, материальная мотивация кадров, планирование карьеры, социальная защита работников и др. Цель кадровой политики – обеспечение оптимального баланса процессов обновления и сохранения численного состава кадров в соответствии с потребностями самой организации, требованиями действующего законодательства и состоянием рынка труда.

Термин «кадровая политика» может иметь широкое и узкое толкование. В широком смысле кадровая политика – это система осознанных и определённым образом сформулированных и закрепленных правил и норм, приводящих человеческий ресурс в соответствие с долговременной стратегией фирмы. Отсюда следует, что все мероприятия по работе с кадрами – отбор, составление штатного расписания, аттестация, обучение, продвижение – могут заранее планироваться и согласовываться со стратегическими целями и текущими задачами организации.

В узком же смысле данный термин трактуется как набор конкретных правил, пожеланий и ограничений (зачастую неосознаваемых), реализующихся как в процессе непосредственных взаимодействий между сотрудниками, так и во взаимоотношениях между работниками и организацией в целом.

Одной из составляющих кадровой политики в целом является государственная кадровая политика, которая представляет собой стратегию формирования, развития и рационального использования трудовых ресурсов страны; это система официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по регулированию кадровых процессов и отношений. Они, в свою очередь, определяют критерии отбора,

оценки и ротации кадров, пути совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала, формирования свободного рынка труда, рационального использования кадрового потенциала страны.

Таким образом, под кадровой политикой на государственной службе понимается общий курс и последовательная деятельность государства по формированию требований к государственным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию с учётом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах государственных служащих.

Государство как единственный работодатель государственных служащих предъявляет необходимые требования к их квалификации и способностям, поведению на службе и вне её, включая вопросы служебной этики, отношения к политике, к качеству исполнения ими обязанностей в соответствии с занимаемыми государственными должностями.

Главной целью государственной кадровой политики является формирование такого кадрового потенциала, который в профессиональном, квалификационном и деловом отношении позволял бы обеспечивать эффективное функционирование и развитие государственного аппарата. Под кадровым потенциалом на государственной службе имеется в виду совокупная способность кадров государственных служащих к эффективному исполнению должностных обязанностей, достигаемая посредством профессионального образования, практических навыков, опыта и других служебных ресурсов.

Предмет кадровой политики на государственной службе составляют разнообразные меры, направленные на развитие кадрового потенциала государственных служащих. Эти меры включают:

1) формирование требований и необходимых качеств государственных служащих для выполнения служебных обязанностей;

2) создание необходимых условий для государственно-служебной деятельности;

3) контроль за деятельностью государственных служащих и обеспечение на этой основе установленных результатов служебной деятельности.

Особенностью кадровой политики на государственной службе является её многосубъектность. Каждому субъекту соответствует свой объём полномочий, ограниченный статусом, назначением, «границами» объекта регулирования. В своих действиях субъекты относительно самостоятельны и независимы. Отсутствие жесткой

«вертикали» подчинения в структуре субъектов кадровой политики не означает отказа от единства общих методологических подходов решения кадровых вопросов.

Таким образом, кадровая политика – это система правил и норм (которые должны быть осознаны и сформулированы), приводящая человеческий ресурс в соответствие со стратегией организации, а также набор конкретных способов деятельности, пожеланий и ограничений во взаимоотношениях между людьми в организации, которые могут использоваться в качестве аргумента при решении конкретного кадрового вопроса. Отсюда следует, что все мероприятия по работе с кадрами (отбор, составление штатного расписания, аттестация, обучение, квалификационные экзамены, планирование и развитие карьеры) планируются и согласовываются с общим пониманием целей и задач организации.

10.2. Кадровые мероприятия

Повышение эффективности кадровой работы в органах государственной власти возможно только на основе чёткого определения места и роли каровых служб в системе управления персоналом и проведения кадровой политики. Главная же цель кадровой службы как таковой состоит в обеспечении аппарата кадрами, в организации их эффективной деятельности, профессионального и социального развития. Главная цель конкретизируется определением задач, кадровых мероприятий, охватывающих всю систему работы с кадрами. Это – комплектование, подбор, расстановка служащих, развитие их творческого потенциала, организация деятельности государственной службы. Необходимо решение многих специфических задач, относящихся к личности государственного служащего: изучение демографической ситуации, системы обучения, оценка труда, планирование и развитие карьеры служащих, их социальная защита и др.

Основные направления деятельности кадровых служб федеральных органов власти закреплены в Федеральном законе «О системе государственной службы РФ».

В соответствии с законом кадровая служба государственного органа выполняет следующие функции:

1) обеспечивает проведение конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, аттестаций, прохождение государственными служащими испытаний при замещении государственных должностей государственной службы, квалификационных экзаменов;

2) оформляет решения государственных органов, связанные с прохождением служащими государственной службы, ведет их личные дела, вносит необходимые записи в трудовые книжки;

3) консультирует государственных служащих по вопросам их правового положения, соблюдения ограничений, связанных с государственной службой;

4) анализирует уровень профессиональной подготовки госслужащих, организует переподготовку (переквалификацию) и повышение их квалификации, определяет перспективы карьерного роста служащего.

В настоящее время можно выделить следующие направления кадровых мероприятий в работе с персоналом государственной службы:

– стратегическое планирование государственного аппарата;

– формирование системы привлечения на государственную службу;

– адаптация вновь принятых на службу в госаппарат служащих;

– инспекция труда, оценка и аттестация;

– формирование кадрового резерва;

– создание системы стимулирования;

– социальная защита персонала государственной службы;

– планирование и развитие карьеры государственного служащего. Рассмотрим каждое из направлений подробнее с точки зрения обеспеченности конкретными инструментами решения.

Стратегическое планирование государственного аппарата. Это кадровое мероприятие является начальной ступенью кадрового планирования и базируется на данных об имеющихся и запланированных рабочих местах, плане проведения организационно – технических мероприятий, штатном расписании и плане замещения вакантных должностей.

Стратегическое планирование персонала должно строиться с учетом нескольких оснований, среди которых наиболее важны следующие:

1) принципы кадровой политики органов государственной власти;

2) анализ перспектив изменения нормативной базы государственной власти и развития системы государственной службы;

3) учет размера и состава деятельностей;

4) оценка кадрового состава организаций и государственной службы в целом.

Принципы кадровой политики органов государственной

власти в рамках рассмотрения вопроса о стратегическом планировании, призваны определить стратегические ориентиры формирования кадрового потенциала, понимание самого термина и конкретные принципы его развития.

Опираясь на сформулированные цели и принципы кадровой политики, стратегическое планирование кадрового потенциала должно базироваться на программировании процесса развития персонала, повышении его компетентности с целью создания профессионального корпуса государственных служащих, способных обеспечить эффективное государственное управление, а также поддержать развитие демократического процесса и развития страны в целом.

Формирование системы привлечения персонала. Планирование привлечения персонала – планирование мероприятий по найму и приёму персонала с целью удовлетворения в перспективе потребности органа в кадрах за счёт внутренних и внешних источников. Внутренние источники привлечения персонала позволяют лучше использовать уже имеющийся в организации персонал в результате появления дополнительной работы, перераспределения заданий или перемещения, продвижения по службе работников. Внешние источники привлечения персонала – это наём новых работников.

Сложившаяся в настоящее время система привлечения персонала в органы власти и управления отвечает нормам и традициям, характерным для закрытой кадровой политики и бюрократической организационной культуры. Необходимо создать такую систему привлечения персонала, которая давала бы возможность решить некоторые из сформулированных задач:

1) повысить открытость государственной службы для населения;

2) сформировать у населения активную позицию по отношению к процессам, происходящим в государственном аппарате, и чувство причастности к процессам государственного управления;

3) повысить прозрачность требований к кандидатам на работу в государственном аппарате.

Адаптация вновь принятых на службу служащих. Процесс адаптации – процедура включения новых сотрудников в организацию, ознакомление новичка с требованиями деятельности, организационной культурой, правилами и способам поведения в коллективе. В ходе взаимодействия работника и организации происходит их взаимное приспособление, основу которого составляет постепенное вхождение служащего в новые профессиональные и социально –

экономические условия труда. Служба в государственном аппарате и органах муниципального управления специфична, и процесс приспособления к ней у каждого вновь принимаемого сотрудника связан с преодолением разного рода трудностей. Для подавляющего числа граждан переход на службу связан с изменением специфики и условий труда. Необходимо оптимизировать процесс интеграции нового сотрудника в организацию с минимальной потерей времени и быстрым выходом на уровень эффективного функционирования.

В процессе адаптации сотрудник должен овладеть содержанием деятельности и ознакомиться с особенностями коллектива и корпоративной культуры, т.е. пройти социально-психологическую адаптацию – включение в коллектив. Показателями эффективности адаптации сотрудника могут явиться показатели эффективности труда, оценка уровня текучести кадров среди новых сотрудников, количество должностных продвижений в течение первых лет работы, а также количество и причины возникающих в организации конфликтов.

Оценка труда, проведение квалификационного экзамена и аттестация персонала. Оценка труда в органах власти и управления может быть проведена только в случае, если ей предшествует работа по созданию норм деятельности, определению порядка и объема труда. Это может быть сделано только в рамках формирования рациональной структуры самого органа управления, определения его функций и полномочий, распределения ответственности, связанной с достижением этих целей, между подразделениями и сотрудниками. В противном случае проведение квалификационных экзаменов, аттестации персонала, оценка труда и потенциала роста сотрудника нерезультативна.

Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

Для оптимизации аттестационных процедур необходимо соблюдать ряд требований:

1) используемые критерии должны быть понятны каждому участнику оценки;

2) информация, используемая для оценки, должна быть доступна;

3) результаты оценки должны быть тесно связаны с кадровыми мероприятиями: системой оценки труда, разработкой программ обучения, формирования резерва, продвижения персонала;

4) система оценки должна соответствовать организационной культуре.

Квалификационный экзамен является одним из средств объективной оценки персонала государственной власти, административного и социального контроля за его профессионализмом и уровнем квалификации, выявления и рационального использования резерва кадров на основе эффективного применения профессиональных способностей служащего в интересах реализации своей карьеры и с пользой для государства.

Программы вне– и внутриорганизационного обучения, переобучения и развития персонала. Обучение персонала позволяет использовать собственные производственные ресурсы служащих без поиска новых высококвалифицированных кадров на внешнем рынке труда. Кроме того, планирование обучения служащих создает условия для мобильности, мотивации и саморегуляции работника, ускоряет процесс адаптации работника к изменяющимся условиям на том же самом рабочем месте. Подготовка, переподготовка и развитие персонала являются непременным условием эффективного функционирования организации.

Теоретическим основанием программ подготовки является концепция непрерывной профессионализации личности и представление о системном строении трудовой деятельности.

В практике сложились две формы обучения персонала организации: на рабочем месте и вне его. Обучение на рабочем месте является более дешевым и оперативным, характеризуется тесной связью с повседневной работой и облегчает вхождение в учебный процесс работников, не привыкших к обучению в аудиториях. Важнейшими методами обучения на рабочем месте являются: метод усложняющихся заданий, смена рабочего места (ротация), направленное приобретение опыта, инструктаж, использование работников в качестве ассистентов, метод делегирования (передачи) части функций и ответственности. Обучение вне рабочего места более эффективно, но связано с финансовыми затратами и отвлечением служащего от его

служебных обязанностей.

Разработка программ мотивации и стимулирования труда. Социальная защита служащих. Эффективная система стимулирования персонала в настоящее время должна максимально ориентироваться на индивидуальные интересы и быть максимально гибкой. Однако любая организация сталкивается с достаточно жестким ограничением фондов стимулирования, в этой ситуации большее внимание необходимо уделять программам нематериального стимулирования, а также объединению программ стимулирования и социальной защиты.

Социальная защита служащих должна обеспечивать достаточную социальную независимость служащих и препятствовать негативным тенденциям коррумпирования персонала органов государственного и муниципального управления.

Планирование карьеры государственного служащего. Карьера – это результат осознанной позиции и деятельности человека в области служебной деятельности, связанный с должностным или профессиональным ростом.

Планирование карьеры – процесс сопоставления потенциальных возможностей, способностей и целей служащего с требованиями организации и планами ее развития, выражающийся в составлении программы профессионального и должностного роста.

Распределение функций по планированию карьеры в организации происходит следующим образом. Сам сотрудник отвечает:

1) за первичный выбор профессии;
2) за выбор организации и должности;
3) за ориентацию в организации;
4) за постановку целей роста;
5) за реализацию роста.

Кадровая служба организации занимается:

1) оценкой при приеме на работу;
2) расстановкой служащих;
3) оценкой труда и потенциала сотрудника, периодической аттестацией;
4) формированием кадрового резерва;
5) разработкой и реализацией программ роста;
6) продвижением на следующую должностную позицию.

Непосредственный руководитель:

1) оценивает результаты труда и потенциал сотрудника;
2) оценивает мотивацию;
3) занимается организацией профессионального развития;

4) разрабатывает предложения по включению в резерв по программам обучения и стимулирования труда.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что понимается под кадровой политикой?
2. Каковы основные цели и принципы работы с персоналом?
3. Какое место в государственной кадровой политике следует отвести кадровым мероприятиям в системе государственной службы?
4. Каковы цели, задачи и функции кадрового резерва?
5. Перечислите функции сотрудника, руководителя и кадровой службы по планированию карьеры.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.
2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
4. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.
5. Государственная кадровая политика и технологии ее реализации. – Ростов н/Д, 2001.
6. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.
7. Управление персоналом: учебное пособие / под ред. А.И. Турчинова. – М.: РАГС, 2002. – 275 с.

Тема 11.
ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

1. Принципы формирования кадрового состава государственной гражданской службы.
2. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданских служащих.
3. Государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих.
4. Кадровый резерв на гражданской службе.

Кадры – это национальное богатство страны. Исторический опыт свидетельствует, что из всех ресурсов государства (материальных, природных, финансовых) кадровый ресурс, т.е. человеческий, является самым значимым. Кадровый потенциал общества рассматривается в качестве ключевого фактора не только социально – экономического развития, но и фактора, определяющего эффективность государственного управления в стране. Ведь только от кадров – людей с их профессионализмом, квалификацией и опытом – зависит успех дела в любой сфере жизнедеятельности.

Вопрос профессионального развития государственных служащих является одним из ключевых в системе государственной службы и кадровой политики. В условиях кардинального реформирования системы государственного и муниципального управления Российской Федерации требование профессионального развития и образования государственных служащих становится особенно актуальным. Недостаточность профессионализма и компетентности служащих современного государственного аппарата сегодня признана официально. Значительной части наших чиновников еще не достает ни опыта службы, ни соответствующих знаний и умений. Зачастую они не обладают правовой, социально-экономической, управленческой подготовкой, необходимой для служебной деятельности. Все это обусловливает не только теоретическую, но и практическую значимость проблемы.

Основной путь решения этой задачи – повышение качества профессионального развития и образования государственных служащих всех категорий и групп должностей.

11.1. Принципы формирования кадрового состава государственной гражданской службы

Федеральным законом № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплен принцип профессионализма и компетентности в качестве единого фундаментального принципа организации и функционирования государственной службы. Под профессионализмом имеются в виду глубокие и всесторонние знания и владение практическими навыками в соответствующей области государственно-служебной деятельности. Под компетентностью понимаются показатели, характеризующие профессиональные знания, осведомленность и способности государственного служащего к эффективной их реализации в своей служебной деятельности.

Реализация принципа профессионализма и компетентности на государственной службе обеспечивается прежде всего системой профессионального развития государственных служащих. Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ на государственных служащих возложена обязанность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных полномочий (ст. 15). Им гарантируются переподготовка и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения (ст. 14). На кадровые службы государственных органов возложена обязанность анализировать уровень профессиональной подготовки государственных служащих (ст. 28 ФЗ от 27 июля 2004 г.).

Следовательно, систематическая профессиональная подготовка и переподготовка является юридически обязательной частью и элементом прохождения государственной службы каждым государственным служащим в любом государственном органе.

В существующей системе государственной службы профессиональное развитие тесно связано с продвижением по службе, оценкой качества службы, уровнем денежного содержания, присвоением классных чинов, применением мер поощрения и т.д. Сама государственная служба считается творческим трудом, поэтому государственный служащий, избравший ее своей профессией, должен непрерывно повышать свой теоретический уровень на протяжении всей служебной деятельности независимо от замещаемой государственной должности. Именно по этим причинам подготовка, переподготовка и повышение квалификации органически «встроены» в систему прохождения государственной службы.

Говоря о правовой базе, следует сказать, что в настоящее время профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих регулируются федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, основными из которых являются:

– Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 61 – 63);

– Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих РФ» и др.

Указанные акты предусматривают организационно-правовые формы профессиональной подготовки государственных служащих, порядок, периодичность, сроки и условия профессионального обучения и затрагивают некоторые другие вопросы.

Ведущее место в системе профессионального образовании государственных служащих принадлежит Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Академии народного хозяйства при Правительстве РФ и Финансовой академии при Правительстве РФ. В этих ведущих учебных заведениях проходят профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственные служащие федеральных государственных органов, а также государственные служащие государственных органов субъектов РФ.

Характер и тип профессионального развития государственных служащих определяется тем, какие принципы заложены в этот процесс. Принципы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих могут быть разделены на три группы:

1) общегражданские, которые предполагают:

– развитие повышенного чувства ответственности и сознания, в том числе этических качеств, таких как гражданский долг, верность интересам государственной службы;

– честность и неподверженность коррупционным воздействиям;

2) профессиональные, которые включают:

– наличие специальных знаний в области права, экономики, социальной психологии и др.;

– умения использовать эти знания;

– непрерывность и гибкость профессионального образования служащих;

– системность и систематичность профессионального образования работников;

3) внутрикорпоративные, которые предполагают:

– привитие навыков управленческой работы, в том числе лидерских качеств;

– солидарность, взаимодействие и взаимоподдержку на государственной службе;

– повышение социального статуса и имиджа государственной службы, чести и достоинства государственного служащего.

Названные принципы, будучи структурированными, предполагают комплекс практических мер, направленных на организацию процесса профессионального развития кадров государственного управления.

11.2. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих

В настоящее время в соответствии с федеральным законом № 79-ФЗ система профессионального образования и развития государственных служащих включает в себя четыре элемента:

1) профессиональная подготовка кадров для государственной службы;

2) профессиональная переподготовка государственных служащих;

3) повышение квалификации государственных служащих;

4) стажировка государственных служащих.

Организация подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих подчинена оптимальной реализации указанных принципов и включает в себя систему мер по созданию новых, перепрофилированию и улучшению существующих специальных учебных заведений и их подразделений по разработке и реализации учебных планов и программ.

Под *профессиональной подготовкой кадров* для гражданской службы имеется в виду процесс обучения гражданина профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым для надлежащего исполнения им должностных функций и полномочий по замещаемой должности государственной службы.

Под *профессиональными знаниями* на государственной службе понимается целостная и систематизированная совокупность знаний в области государства и права, науки управления, политологии, экономики, социологии, психологии о теории и практике реализации полномочий органов государственной

власти. Наряду с фундаментальными знаниями чрезвычайно важно, чтобы государственные служащие твердо знали свои задачи, функции, права и обязанности по замещаемой должности, способы и средства ее исполнения.

Государственный служащий, владеющий профессиональными знаниями, всегда готов к решению служебных задач, которые включают:

– реализацию основных направлений государственной административной политики и решение задач социальной политики;

– правовое регулирование социально-экономических процессов в отраслях и сферах государственной деятельности на основе законодательства об управлении, разграничении компетенции и функций государственных органов;

– анализ реальных ситуаций, складывающихся в государственных органах, поиск путей согласования различных интересов, определение причин и упреждение социальных конфликтов;

– организацию выполнения решений федеральных государственных органов, налаживание учета и проверки исполнения этих решений, обеспечение контроля за ходом их выполнения;

– выработку стратегической программы по исполнению должностных обязанностей согласно должностному регламенту.

Под *умениями* на государственной службе понимаются профессиональные знания государственного служащего, воплощенные в решение конкретных служебных задач в соответствии с замещаемой должностью. Например, умение государственного служащего вникнуть в суть управленческой ситуации, проанализировать ее и предложить законное и целесообразное решение.

Под *навыками* на государственной службе понимаются умения государственного служащего, осуществляемые им автоматически в режиме реального служебного времени. Навыки приобретаются в процессе практической служебной деятельности в условиях типичных управленческих ситуаций. Они позволяют экономить служебное время, сводить до минимума ошибки и просчеты.

Итак, профессиональные знания, умения и навыки – показатели профессионализма государственного служащего. Они определяют профессиональную пригодность и компетентность государственного служащего.

Профессиональная подготовка для государственной службы осуществляется *на основании договора на обучение.* Заключение

договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока осуществляется на конкурсной основе в порядке, установленном указом Президента Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации. В рамках указанного договора, а также по согласованию образовательного учреждения профессионального образования с государственным органом в этом государственном органе осуществляются практика и стажировка обучающихся.

Профессиональная подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования в соответствии с федеральным законом. Координация подготовки кадров для гражданской службы осуществляется соответствующим органом по управлению государственной службой.

Ответственность за организацию и проведение профессиональной подготовки гражданских государственных служащих, обновление их теоретических и практических знаний, умений и навыков в соответствии с постоянно повышающимися требованиями государственных образовательных стандартов возлагается на руководителей государственных органов.

Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 62) определена и классифицирована система дополнительного профессионального образования гражданских служащих. Дополнительное профессиональное образование гражданского служащего *включает профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку.*

Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются в течение всего периода прохождения им гражданской службы с периодичностью не реже одного раза в три года.

Основанием для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку являются:

1) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе;

2) включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;

3) результаты аттестации гражданского служащего.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданского служащего осуществляются в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования.

Стажировка является как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданского служащего, так и частью его профессиональной переподготовки или повышения квалификации. Стажировка гражданского служащего осуществляется как непосредственно в государственных органах, так и в иных организациях. Гражданский служащий также может получать дополнительное профессиональное образование, в том числе пройти стажировку за рубежом Российской Федерации.

Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются с отрывом, с частичным отрывом или без отрыва от гражданской службы.

Вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от группы и категории должности гражданской службы, замещаемой гражданским служащим, в порядке, определяемом законодательством.

Прохождение гражданским служащим профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки подтверждается соответствующим документом государственного образца и является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или продолжения замещения гражданским служащим своей должности гражданской службы.

Гражданскому служащему, проходящему профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку, представителем нанимателя, образовательным учреждением профессионального образования, государственным органом или иной организацией обеспечиваются условия для освоения образовательной программы дополнительного профессионального образования.

Под *профессиональной переподготовкой* государственных служащих понимается получение дополнительных к базовому высшему образованию новых знаний, позволяющих присвоить служащему новую специализацию и (или) квалификацию.

Профессиональная переподготовка государственных

служащих осуществляется на основе договоров, заключаемых государственными органами и соответствующими образовательными учреждениями. Формы и методы профессиональной переподготовки устанавливаются образовательным учреждением, в котором осуществляется обучение, в зависимости от сложности образовательных программ и в соответствии с потребностями государственных органов на основании заключенных договоров.

Законодательно установлены следующие *формы профессиональной переподготовки* государственных служащих:

• от шести месяцев до года без отрыва от выполнения должностных обязанностей;

• от трех до шести месяцев с отрывом от выполнения должностных обязанностей.

Освоение дополнительных образовательных программ профессиональной переподготовки завершается экзаменом и защитой дипломной работы (государственной итоговой аттестацией). Государственные служащие, выполнившие все требования учебного плана и прошедшие государственную итоговую аттестацию, получают диплом о профессиональной переподготовке установленного образца. В рамках профессиональной переподготовки возможно получение государственным служащим *новой специальности или квалификации на базе имеющегося профессионального образования.*

На профессиональную переподготовку направляются, как правило, государственные служащие, включенные в резерв для выдвижения на должность более высокой группы должностей, либо замещающие определенную государственную должность, но не имеющие соответствующего профессионального образования по специальности (специализации), необходимого для выполнения обязанностей по замещаемой государственной должности. В этом случае период обучения государственного служащего определяется индивидуально.

Конкретные сроки и формы профессиональной переподготовки государственного служащего определяются руководителем государственного органа. На период профессиональной переподготовки за государственным служащими сохраняется средний заработок по ранее занимаемой должности.

Следует считать, что направление на переподготовку не влечет обязанности государственного органа и права государственного служащего требовать:

• назначения на более высокую государственную должность;

• назначения на государственную должность иного профиля;

• приема на государственную службу (например, государственного служащего, уволенного из государственного органа в связи с реорганизационными процедурами).

Под *повышением квалификации* имеется в виду обновление теоретических и практических знаний государственных служащих в соответствии с требованиями образовательных стандартов в целях поддержания уровня их квалификации, достаточного для эффективного исполнения должностных полномочий.

Повышение квалификации осуществляется при появлении у государственного служащего дополнительных служебных функций на замещаемых государственных должностях или при необходимости предстоящих должностных перемещений в пределах данной группы должностей. Повышение квалификации проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в три года в течение всей служебной деятельности государственного служащего. Повышение квалификации государственного служащего, находящегося в кадровом резерве на замещение должности государственной службы, осуществляется с его согласия в установленном порядке. Разные цели повышения квалификации государственных служащих обусловливают различные формы их обучения.

Повышение квалификации государственного служащего может осуществляться непосредственно в государственном органе, образовательном учреждении, а также в организации (в том числе, за рубежом) без освобождения от выполнения должностных обязанностей или с освобождением от этих обязанностей.

Основными *формами повышения квалификации* являются:

• краткосрочное (72 часа) тематическое обучение по вопросам конкретной служебной деятельности (например, изучение порядка ведения реестра юридических лиц, порядка подготовки юридических актов и т.п.), которое проводится по месту службы государственного служащего;

• среднесрочное (от 72 до 100 часов) тематическое обучение (проблемные семинары) в образовательном учреждении для решения конкретных вопросов по профилю служебной деятельности.

По итогам повышения квалификации государственному служащему выдается свидетельство или удостоверение без присвоения новой специализации или квалификации.

Отдельный и важный вопрос – дополнительное профессиональное образование для лиц, *впервые принятых на государственную службу*.

Обучение государственных служащих, впервые принятых на

государственную службу, имеет целью приобретение ими знаний, умений и навыков, необходимых для эффективной профессиональной служебной деятельности, ускорения адаптации к ее условиям и закрепления на замещаемой должности. При этом должны учитываться специфические особенности профессиональной деятельности в соответствующем государственном органе.

Профессиональная подготовка впервые принятых на государственную службу должна учитывать следующие факторы:

• задачи и критерии эффективности в соответствующей сфере государственной деятельности;

• модели организации соответствующей государственной деятельности;

• правовые и политические взаимоотношения сотрудников государственных органов;

• методы и средства управления в условиях ограничений, обусловленных разделением властей, публичностью процесса принятия решений, давлением политической борьбы на функционирование государственных органов, и другие обстоятельства.

Основными задачами, решаемыми при обучении государственных служащих, впервые принятых на государственную службу, являются:

– выявление недостающих для эффективного исполнения обязанностей по должности государственной службы знаний, умений и навыков (степени подготовки) государственных служащих;

– организация соответственно полученным данным учебного процесса по программам дополнительного профессионального образования;

– определение уровня подготовки обучаемых после получения ими дополнительного профессиональною образования.

Требования к уровню профессиональной подготовки государственных служащих дифференцируются в зависимости от замещаемой государственной должности. Утверждены стандарты профессиональных знаний, умений и навыков (образовательные стандарты) для государственных служащих, замещающих младшие, старшие и ведущие государственные должности.

Для определения недостающих знаний у государственных служащих, впервые принятых на государственную службу, руководителям государственных органов рекомендуется изучить материалы личных дел, результаты конкурсов, испытаний, другие данные, а также проводить собеседования, тестирование, анкетирование и другие формы определения знаний. Право

выбора формы обучения государственного служащего, впервые принятого на государственную службу, принадлежит государственному органу и его руководителю.

Таким образом, организация профессионального образования и развития государственных служащих представляет собой важную составную часть прохождения государственной службы, ответственность за которую возлагается на руководителя государственного органа.

11.3. Государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих

Профессиональное развитие государственных служащих осуществляется на основе государственного заказа. Под *государственным заказом* имеется в виду задание Правительства РФ или соответствующего государственного органа субъекта РФ на очередной календарный год государственным органом (государственным заказчиком) на повышение квалификации и профессиональную переподготовку государственных служащих в пределах средств, предусмотренных на эти цели в соответствующем бюджете.

Государственный заказ на профессиональное образование гражданских служащих регулируется федеральным законом № 79-ФЗ ст. 63. Размещение государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих осуществляется с учетом программ развития государственной службы.

Государственный заказ включает в себя:

– государственный заказ на профессиональную переподготовку гражданских служащих;

– государственный заказ на повышение квалификации и стажировку гражданских служащих.

Порядок размещения и содержание государственного заказа определяются положениями о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, утверждаемыми Правительством РФ или соответствующим органом государственной власти субъекта РФ.

Государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих представляется федеральным государственным органом по управлению государственной службой в Правительство Российской Федерации, которое утверждает его не позднее чем в

трехмесячный срок со дня вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год.

Государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих содержит следующие сведения:

а) количество федеральных гражданских служащих, направляемых на профессиональную переподготовку, повышение квалификации, стажировку и для получения дополнительного профессионального образования за пределами территории Российской Федерации (по каждой образовательной программе отдельно);

б) объем средств, предусмотренных в федеральном бюджете на профессиональную переподготовку, повышение квалификации, стажировку федеральных гражданских служащих, в том числе на получение ими дополнительного профессионального образования за пределами территории Российской Федерации (по каждой образовательной программе отдельно), а также на научнометодическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение дополнительного профессионального образования.

Организация исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих на соответствующий год в части, касающейся получения дополнительного профессионального образования федеральными гражданскими служащими за пределами территории Российской Федерации, осуществляется федеральным государственным органом по управлению государственной службой.

Размещение государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих в части, касающейся профессиональной переподготовки или повышения квалификации указанных служащих, осуществляется федеральными государственными органами с участием федерального государственного органа по управлению государственной службой в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о размещении заказов.

Федеральный государственный орган (заказчик) совместно с федеральным государственным органом по управлению государственной службой, с одной стороны, и образовательное учреждение, определенное в соответствии с законодательством

Российской Федерации о размещении заказов (исполнитель), с другой стороны, заключают государственный контракт на профессиональную переподготовку или повышение квалификации федеральных гражданских служащих по форме, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Государственный контракт на профессиональную переподготовку или повышение квалификации федеральных гражданских служащих должен содержать обязательное условие о возмещении федеральным государственным органом по управлению государственной службой образовательному учреждению затрат на профессиональную переподготовку или повышение квалификации указанных служащих.

Размещение государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих в части, касающейся выполнения работ, оказания услуг, связанных с научно-методическим, учебно-методическим и информационно-аналитическим обеспечением дополнительного профессионального образования, осуществляется федеральным государственным органом по управлению государственной службой в образовательных учреждениях и научных организациях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о размещении заказов.

Порядок утверждения, финансирования и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, а также полномочия государственных органов субъекта Российской Федерации по размещению государственного заказа устанавливаются законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Контроль за ходом исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих и государственных заказов на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации осуществляется соответственно федеральным государственным органом по управлению государственной службой и государственными органами по управлению государственной службой субъектов Российской Федерации.

Государственные органы по управлению государственной службой субъектов Российской Федерации ежегодно представляют в федеральный государственный орган по

управлению государственной службой сведения об итогах исполнения государственными органами субъектов Российской Федерации государственных заказов на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

11.4. Кадровый резерв на государственной гражданской службе

Вопрос формирования и рационального использования кадрового резерва на государственной службе стоит сейчас особенно остро и злободневно. Серьезные изменения, происходящие в политической, экономической, социальной сферах нашего общества, требуют перемен в кадровой политике и кадровой деятельности в системе государственной службы. Создание новой модели государственного управления требует обновления управленческих кадров. Это можно осуществить при наличии профессионального кадрового резерва.

В предыдущее десятилетие обновление управленческих кадров на федеральном и региональном уровнях власти осуществлялось бессистемно и спонтанно. В этом одна из главных причин «пробуксовывания» реформ в Российской Федерации. В нынешних условиях важное значение приобретает такое направление кадрового обеспечения государственной службы, как работа с кадровым резервом на выдвижение на управленческие должности в органы государственной власти и управления.

Теоретические основы кадрового резерва – это прежде всего определение понятия, целей и задач этого социального явления. Термин «резерв» в переводе с латыни буквально означает «запас чего-нибудь на случай надобности». Поэтому *кадровый резерв* – это один из основных источников формирования и пополнения кадров, т.е. специалистов в той или иной сфере профессиональной деятельности. Важнейшая задача заключается в том, чтобы выявить наиболее перспективных специалистов, обладающих качествами, которые более всего необходимы для данной профессиональной деятельности.

Под кадровым резервом государственной службы понимается специально сформированная на основе индивидуального отбора и комплексной оценки группа работников, прошедшая специальную подготовку, обладающая необходимыми профессиональными, деловыми, личностными и морально-этическими качествами для выдвижения на более высокие государственные должности.

Основной *целью* формирования и использования кадрового

резерва государственной службы является создание подготовленного к управлению в новых условиях состава государственных служащих, обеспечение непрерывности и преемственности государственного управления, его совершенствования на основе отбора, подготовки и выдвижения кадров, способных профессионально и эффективно реализовать задачи и функции органов государственной власти.

В системе государственной службы кадровый резерв выполняет ряд важных *функций:* развития, регулирования, стабилизации, непрерывности деятельности государственного аппарата.

Необходимым условием формирования добротного кадрового резерва является наличие понятной и научно обоснованной кадровой политики в государственном органе. Особенно важны понимание и реализация руководством *принципов* работы с кадровым резервом. К ним следует отнести:

– обеспечение законности, соблюдение нормативно-правовых требований и процедур в решении кадровых вопросов;

– комплексная и объективная оценка профессионализма, деловых и нравственных качеств государственных служащих при их подборе и выдвижении;

– объективность и равный доступ специалистов в продвижении по службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;

– создание необходимого и достаточного кадрового пространства для поддержания требуемой укомплектованности кадров государственного аппарата;

– демократическое, коллегиальное решение кадровых вопросов с учетом общественного мнения, гласности, на альтернативной основе;

– систематическое и рациональное обновление кадров с сохранением преемственности, качественного обогащения за счет притока свежих, молодых сил, использование возможностей и способностей всех возрастов;

– подконтрольность управленческих кадров;

– деполитизация кадровой работы, политическая нейтральность государственных служащих.

В правовом отношении категория кадрового резерва у нас стала разрабатываться и регулироваться начиная с принятия Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 г. В этом документе были заложены правовые основы кадрового резерва, нашедшие дальнейшее развитие в последующих нормативных правовых актах. В гл. 4 концепции было сказано, что «в целях замещения должностей

государственной службы в порядке должностного (служебного) роста государственными органами формируется кадровый резерв для замещения должностей руководителей на конкурсной основе». В этом документе были отмечены два условия включения в кадровый резерв:

1) в порядке должностного (служебного) роста;

2) государственные служащие, высвобождаемые в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа.

Государственные служащие, включенные в кадровый резерв, при необходимости осуществляют повышение квалификации или переподготовку, и им предоставляется преимущественное право на замещение указанной должности.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г. уделил вопросам кадрового резерва значительное внимание. В ст. 17 были сформулированы уровни кадрового резерва: федеральный кадровый резерв; федеральный резерв в федеральном государственном органе; кадровый резерв субъекта РФ; кадровый резерв в государственном органе субъекта РФ.

Особое значение работе с кадровым резервом гражданской службы отвел Федеральный закон «О государственной граждански службе Российской Федерации» 2004 г. Ст. 64 дает расширенную характеристику кадровому резерву и порядку его формирования. Этот закон внес следующие новации:

1. Впервые было установлено, что кадровый резерв для замещения должностей гражданской службы формируется на конкурсной основе – по результатам конкурса.

2. Кадровый резерв формируется с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих и поступивших заявлений гражданских служащих и граждан. Иначе говоря, в кадровый резерв имеют право зачисляться не только действующие гражданские служащие, но и граждане, желающие поступить на гражданскую службу.

3. Конкретизированы виды кадрового резерва. Кадровый резерв формируется для замещения:

• вакантной должности гражданской службы в своем государственном органе в порядке должностного роста;

• вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста;

•должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ;

•в кадровый резерв зачисляются гражданские служащие в связи с их призывом на военную или альтернативную службу.

4. Включение гражданского служащего (гражданина) в федеральный кадровый резерв оформляется правовым актом федерального государственного органа по управлению государственной службой; в кадровый резерв субъекта РФ – правовым актом государственного органа по управлению государственной службой субъекта РФ; в кадровый резерв государственного органа – правовым актом государственного органа с внесением соответствующей записи в личное дело гражданского служащего.

5. На основе федерального кадрового резерва, кадрового резерва субъектов РФ, кадрового резерва федеральных государственных органов и кадрового резерва государственных органов субъектов РФ федеральным государственным органом по управлению государственной службой формируется Сводный кадровый резерв Российской Федерации для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы РФ.

6. Вакантная должность гражданской службы замещается гражданским служащим (гражданином), состоящим в кадровом резерве, по решению представителя нанимателя.

Эффективное и рациональное использование института кадрового резерва обеспечивает:

– своевременное удовлетворение потребностей в кадрах государственных служащих всех категорий;

– качественный подбор и целенаправленную подготовку кандидатов на выдвижение;

– проверку готовности государственного служащего, зачисленного в резерв, к исполнению обязанностей по должности, планируемой к замещению;

– сокращение периода адаптации государственных служащих, вновь назначенных на более высокие должности государственной службы;

– повышение уровня профессионализма и улучшение качественного состава государственных служащих.

Организационные основы работы с кадровым резервом предполагают решение ряда таких проблем, как определение структуры и организационных принципов кадрового резерва, условий, этапов, форм и методов его формирования.

Структура кадрового резерва обусловлена особенностями и спецификой конкретного государственного органа. В каждом государственном органе кадровый резерв формируется по группам должностей – на старшие, ведущие, главные и высшие должности.

Состав кадрового резерва формируется, как правило, в два этапа. На первом этапе идет поиск, предварительный отбор,

изучение и оценка возможных кандидатур кадровыми службами. На втором этапе конкурсные комиссии государственного органа по рекомендации кадровых служб окончательно принимают решение о включении (или невключении) кандидата в состав кадрового резерва.

При определении численности кадрового резерва следует исходить из следующих положений:

• численность и должностной состав кадрового резерва определяется с учетом потребностей структурных подразделений в кадрах на ближайший период и на отдаленную перспективу;

• на каждую должность, предусмотренную в штате, подбирается, как правило, не менее двух и не более четырех человек резерва.

Важное место при выборе кандидатов в резерв выдвижения занимает внимательное изучение их профессиональных и других качеств; выработка и применение *современных критериев отбора и технологий оценки.* При формировании кадрового резерва должны учитываться: результаты служебной деятельности, уровень профессионального образования, стаж работы по специальности и стаж государственной службы, возраст, состояние здоровья, общественное мнение о сотруднике, личное желание чиновника. При использовании кадрового резерва не следует допускать выдвижения работника на более высокие должности без прохождения всех служебных ступенек.

Формы и методы работы с кадровым резервом разнообразны. Здесь особенно важен индивидуальный подход. Работа с «резервистами» должна осуществляться *по плану,* в котором предусматриваются конкретные мероприятия по приобретению необходимых теоретических, правовых, управленческих, экономических и других знаний, необходимых для будущей работы.

Теоретическое обучение кадрового резерва должно осуществляться прежде всего в рамках государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, а также методом самообразования. В систему практической подготовки кадрового резерва входят: стажировка в должности, в резерв на которую зачислен государственный служащий или гражданин; временное замещение отсутствующих руководителей на период их командировок, болезни или отпусков; выезды в другие организации с целью изучения опыта работы; участие в преподавательской работе; участие в проверках деятельности других подразделений; участие в подготовке и проведении научно-практических конференций, методологических семинаров;

постоянная самостоятельная работа кандидатов над повышением своих профессиональных знаний.

Таким образом, кадровый резерв государственной службы представляет собой специально подобранную группу служащих, сочетающих в себе высокую компетентность, инициативность и творческий подход к исполнению служебных обязанностей, способных при дополнительной подготовке достичь соответствия квалификационным требованиям к должностям, на которые они включены в резерв.

Формирование и использование кадрового резерва государственной службы является необходимым условием наращивания и оптимизации кадрового потенциала, преемственности и развития кадрового корпуса, что, в свою очередь, обеспечивает стабильность всего государственного аппарата.

Подводя итоги главы, можно сказать, что профессиональное развитие государственных служащих представляет собой важный элемент прохождения государственной службы и решающий фактор повышения уровня квалификации и профессионального мастерства работников государственного аппарата.

Приоритетными направлениями формирования кадрового состава гражданской службы являются:

1) профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;

2) содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;

3) ротация гражданских служащих;

4) формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Назовите основные принципы формирования кадрового состава государственной гражданской службы.

2. Каковы приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы?

3. Каким образом формируется государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации государственных гражданских служащих?

4. Каковы особенности формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

4. Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих РФ» // Российская газета. – 2007. – 6 января.

5. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб. / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.

6. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.

7. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебное пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов, В.П. Иванов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 575 с.

Тема 12.
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

1. «Закрытая» модель государственной гражданской службы.
2. «Открытая» модель государственной гражданской службы.

Обеспечение государственной службы высокопрофессиональными и ответственными кадрами – это проблема не чисто российская. Эту проблему решают все страны. Каждое государство решает ее с учетом своих особенностей, применительно к конкретным задачам, на конкретном этапе своего развития. Каждая страна накопила свой опыт решения кадровых задач, который может быть полезен и другим странам. Таким образом, анализ зарубежной практики дает возможность определить, какой опыт, какие из концепций реформирования и в какой мере могут быть адаптированы на российской почве, позволяет лучше понять логику реформирования отечественной модели государственной службы и определить пути повышения ее эффективности.

В настоящее время в научных кругах и среди юристов-практиков преобладают две точки зрения на приемлемую для России модель организации государственной гражданской службы. Одни считают необходимым следовать «открытой» англо-саксонской модели государственной гражданской службы (новый государственный менеджмент). Другие являются приверженцами «закрытой» модели государственной службы, характерной для стран континентальной Европы. «Закрытая» и «открытая» модели государственной гражданской службы подразделяются каждая еще на две модели в зависимости от формы государственного устройства: модель государственной службы в федеративных и унитарных государствах.

Таким образом, выделяются четыре модели государственной гражданской службы:

– централизованная «закрытая» модель, реализуемая в унитарном государстве;

– относительно децентрализованная «закрытая» модель, реализуемая в федеративном государстве;

– относительно децентрализованная «открытая» модель, реализуемая в унитарном государстве;

– децентрализованная «открытая» модель, реализуемая в федеративном государстве.

Приведем характеристики основных моделей

государственной службы, основанные на данных современных исследователей.

12.1. «Закрытая» модель государственной гражданской службы

В соответствии с «закрытой» моделью сформирована государственная гражданская служба в большинстве стран континентальной Европы. Она характеризуется наличием следующих признаков:

1) субординационная организация системы государственной службы, подробная нормативная регламентация компетенции каждого уровня государственной службы;

2) «закрытая» система подбора кадров на государственную гражданскую службу;

3) высокий правовой и социальный статус государственного служащего, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности;

4) сложная процедура увольнения государственного гражданского служащего.

В пределах этой модели приведем описание двух подтипов «закрытой» государственной гражданской службы в унитарном государстве (Франции) и федеративном (ФРГ).

Французская модель государственной гражданской службы.Французская модель государственной гражданской службы сформировалась в период французской революции при Наполеоне I. Провозглашается открытость государственной службы, служение общественным интересам, создается система конкурсного отбора служащих, создаются специальные учебные заведения для подготовки государственных служащих. В то же время преобладает тенденция к усилению служебной централизации, дисциплине, к кастовости служащих.

Современная государственная гражданская служба Франции получила окончательное оформление к 1945 г. В это время был создан специальный комитет по реформе государственной службы.

Основными целями реформирования государственной службы являлось обеспечение демократичности и открытости. В 1946 г. был принят Закон об общем статусе чиновника, в котором была установлена новая структура государственной службы, повышены социальные и правовые гарантии для государственных служащих. Государственным служащим были разрешены забастовки, увольнять их можно было только на основании

специального закона о сокращении персонала. Постепенное снижение уровня квалификации государственного аппарата, увеличение его численности, существенное отставание денежного содержания государственных служащих от заработной платы лиц, занятых в негосударственном секторе экономики, привели к падению престижа государственной службы.

Реформы 1981–1983 гг. были направлены на децентрализацию управления страной, повышение эффективности и результативности государственного аппарата. Итогом реформы стало принятие закона от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих и закона от 11 января 1984 г., содержащих положения общего статута центральной государственной службы. Краеугольными принципами организации государственной службы являются долговременная (до пенсии) деятельность в качестве государственного служащего, детальная регламентация его положения и функций на протяжении всей карьеры. Ключевую роль в координации всей политики государства в сфере государственной службы играет Министерство государственной службы. Оно является фактически одним из важнейших подразделений секретариата премьер-министра. Непосредственное руководство региональными государственными органами, которые возглавляются префектами и, на уровне муниципалитетов, мэрами, осуществляется во Франции Министерством внутренних дел.

Все государственные должности распределены по четырем категориям: А, В, С и Д (в зависимости от уровня найма и объема выполняемых функций). Категория А объединяет штаты чиновников, имеющих высшее образование и исполняющих функции по разработке концепций и руководству (атташе, гражданские администраторы, преподаватели высших учебных заведений и т.д.). Чиновники категории В занимаются выполнением исполнительских функций и набираются из числа лиц, имеющих диплом бакалавров (административные секретари, контролеры, учителя и т.д.). Категории С и Д соответствуют практической работе, на которую принимаются лица со свидетельствами обучения первого цикла и сертификатом о начальном образовании.

Для того чтобы стать государственным служащим, необходимо выдержать так называемый внешний конкурс. Его условия детально регламентированы Министерством государственной службы. В ходе проведения внешнего конкурса количество претендентов на одно место достигает 20 и более человек, наблюдается тенденция к увеличению числа претендентов на одно место, что говорит о высоком авторитете

государственной службы.

Открытые конкурсы проходят на национальном уровне. Публикуется число и перечень вакантных мест, срок представления документов, их перечень и формы, место проведения конкурса. Документы сдаются через префектуры, где они проходят проверку на точность приведенных в них данных. После этого публикуется полный список всех претендентов, которые примут участие в конкурсе.

Экзамен делится на письменный и устный. Претендент, сдавший письменный экзамен, допускается к устному. Перечень вопросов, выносимых на экзамены, засекречен и определяется на национальном уровне. Подбор состава комиссии осуществляется по четко установленным правилам. Работают члены комиссии за плату. Комиссии запрещено вводить свои, произвольные вопросы на экзаменах. Если при проведении конкурсов не соблюдается какое-либо установленное законами требование, то итоги конкурсов могут быть аннулированы в судебном порядке.

Из системы внешних конкурсов исключен ряд должностей категории А, связанных с выполнением руководящих функций и занимаемых работниками, имеющими ранг гражданского администратора, для назначения которых необходим определенный стаж работы в соответствующих государственных органах и, как правило, обязательно окончание Высшей административной школы.

Зарплата государственного служащего зависит от индекса, присвоенного корпусу (группе) должностей, к которой он относится, чина, размера национальной минимальной заработной платы, системы общих и специальных для каждого министерства премий и доплат (на питание, лечение, различные виды отдыха, оплату ухода за ребенком, лагерей для детей, различные пособия и т.п.). При распределении дополнительных льгот учитывается доход семьи. Сотрудники всей системы министерства или префектуры (и их пенсионеры, которые также пользуются данными льготами) регулярно через специальные печатные органы извещаются о положенных для них льготах и выплатах, об открытых конкурсах на те или иные должности.

Карьера государственного служащего неразрывно связана с систематическим прохождением «внутренних конкурсов». Каждый служащий проходит внутренний конкурс каждые полтора-два года и в зависимости от результата может рассчитывать на продвижение по служебной лестнице, повышение материального содержания и т.п. Существует система подготовки и переподготовки кадров в префектурах, на межпрефектурном и национальном уровнях. Ее отличительной чертой является то, что

набор в соответствующее учебное заведение, центр подготовки (повышения квалификации) осуществляется на конкурсной основе.

Основной причиной увольнения государственных служащих (с соблюдением установленной законом процедуры) является их профессиональная непригодность. Еще одним основанием для увольнения является доказанное обвинение в коррупции. Всего по этим основаниям ежегодно увольняется до 2500 человек из 2,5 миллионов государственных служащих. По политическим основаниям, в связи со сменой правительства, увольняется до 600 человек по всей Франции, но относится это к так называемым политическим должностям и должностям, на которых обеспечивается деятельность конкретного политического деятелям.

Таким образом, модели государственной службы, сложившейся во Франции, присущи следующие черты:

1) высокий уровень централизации, характеризующийся жестким контролем из центра за деятельностью государственных служащих в провинциях;

2) конкурсная система отбора кадров для государственной гражданской службы;

3) элитарность государственной службы, которая при конкурсной системе отбора поддерживается за счет «образовательной монополии» нескольких учебных заведений на подготовку государственных служащих.

Современная модель государственной гражданской службы Германии. Становление современной государственной службы Германии связано с вступлением в силу Основного закона Федеративной Республики Германия 23 мая 1949 г. Конституция ФРГ положила конец поддерживаемой оккупационными властями тенденции расщепления единого института государственной службы на разрозненные службы земель и восстановила традиционные принципы немецкой профессиональной службы, имеющей длительную историю развития, начало которой приходится на первую половину XVIII в.

Понятие «государственная служба» охватывает с функциональной точки зрения все виды деятельности по выполнению государственных (публичных) задач, а с точки зрения работы с персоналом – все виды общественных отношений в сфере государственной службы, существующие между отдельными личностями и носителями публичного права в качестве работодателя (патрона).

Различные публичные задачи в государственных органах, а также в органах и учреждениях публичного права выполняются не

только профессиональными государственными служащими (чиновниками), но и служащими, и рабочими. Таким образом, деятельность в сфере государственной службы может быть основана как на государственно-правовом акте о назначении на должность (чиновники), так и на служебном договоре на основе частного права (служащие, рабочие). Поэтому понятия «чиновник» и «служащий» в Германии не совпадают. Судьи, учитывая их независимое положение при выполнении ими функций в области юриспруденции, занимают особое положение. Оно определяется законами о судьях федерации и земель в соответствии с правовым статусом государственного служащего (чиновника).

Все наиболее важные функции, связанные с выполнением государственных задач, осуществляются профессиональными государственными служащими – чиновниками. В Основном законе (ст. 33, п. 4) предусматривается, что «осуществление властных полномочий в виде постоянной задачи, как правило, должно поручаться лицам, состоящим на государственной службе и связанным узами публично-правовых отношений службы и верности». Конституционная оговорка «как правило» означает, что не исключается выполнение подобных задач и служащими. Предпочтение, отдаваемое при этом чиновникам, основывается на тенденциях развития в течение нескольких столетий, ведущего от «слуги князя» в системе абсолютной монархии к «слуге государства», долг которого заключается в верности и повиновении по отношению к государству, а не к отдельному лицу.

Основной закон ФРГ правовое регулирование общественных отношений в области государственной службы предоставляет особым законам, устанавливая только принципы формирования и функционирования государственной службы. Важные положения, касающиеся института государственной службы в Германии, содержатся практически во всех разделах Конституции. В своей совокупности они составляют основы, на которых строится все законодательство о государственной службе ФРГ. Эти основные положения Конституции предписываются федеральному законодателю и администрации федерации и земель.

Статьи Конституции ФРГ (1-19), регламентирующие основные права, несомненно, признаются непосредственно действующими в системе государственно-служебных правоотношений. Согласно ч. 3 ст. 1 Конституции «…основные права обязательны для законодательной, исполнительной власти и правосудия как непосредственно действующее право». Однако их осуществление может быть ограничено, если это потребуется для того, чтобы

сохранить функции профессиональной государственной службы. Основанием ограничения конституционных прав является закрепление в ч. 4 и 5 ст. 33 Конституции принципа профессиональной государственной службы. Если Конституция гарантирует институт государственной службы, то это означает, что государственно-служебные отношения с их особой структурой обязанностей являются составной частью конституционного порядка, как и сами основные (конституционные) права.

Важное значение для организации и функционирования государственной службы Германии имеет ст. 33 Основного закона.

Ч. 2 ст. 33 Конституции ФРГ устанавливает равный доступ граждан во все государственные органы. Она предусматривает, что «каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией». Таким образом, в соответствии с ч. 2 ст. 33 Конституции претендент хотя и не имеет субъективного права на назначение на должность в системе государственной службы, пользуется правом на компетентную оценку его способностей для занятия соответствующей вакантной должности.

В областях, где в управленческих структурах недостаточно представлены женщины, допускается на основании ч. 2 и 3 ст. 33 Конституции при равной профессиональной подготовке отдавать предпочтение женщинам при замещении должностей государственных служащих.

В ч. 3 ст. 33 Основного закона ФРГ установлен принцип равенства на государственной службе. Никто не может быть ущемлен в своих правах из-за религиозного вероисповедания или мировоззрения. Это же касается и принадлежности к политическим партиям. Пользование гражданскими и политическими правами, доступ к государственным должностям, как и права, приобретенные на государственной службе, не зависят от исповедуемой религии. Никому не может быть причинен ущерб по причине его приверженности или неприверженности к какому-либо вероисповеданию или мировоззрению.

Ч. 4 ст. 33 Основного закона гарантирует сохранение профессиональной государственной службы в Германии. Согласно этой части «выполнение государственных функций является постоянной задачей состоящих на государственной службе и вменяется им в обязанность». При этом с государством они находятся в особых отношениях верности и повиновения. Как видно, ч. 4 ст. 33 Конституции ФРГ содержит также положения о

преемственности функций, потому что решение государственно-правовых задач в обычных условиях всегда должно оставаться функцией государственных служащих.

В соответствии с ч. 5 ст. 33 Основного закона законодательство о государственной службе должно создаваться с учетом традиционных принципов профессионализма в этой сфере. При этом акцент делается на требовании учета «… традиционных принципов, касающихся статуса профессиональных чиновников».

К важнейшим общепризнанным (традиционным) принципам, касающимся правового статуса чиновников в ФРГ, относятся: пожизненное назначение, обязанность государственного служащего быть верным долгу, партийно-политический нейтралитет, право на участие в профсоюзах и объединениях по профессиям; запрет на забастовки, служебная иерархия и др.

Среди прочих важных для государственной службы норм Конституции ФРГ следует назвать ст. 34, согласно которой если какое-либо лицо при исполнении порученной ему государственной должности нарушит свои служебные обязанности перед третьими лицами, то в принципе ответственность несет государство или ведомство, на службе у которого состоит это лицо. Однако при наличии умысла или грубой небрежности сохраняется право регрессного иска. В случае требований о возмещении ущерба и в случае регрессного иска не исключается применение обычного судебного порядка.

Ч. 4 ст. 19 Основного закона предоставляет возможность обращения в суд каждого лица, чьи интересы нарушены государственной властью. В этих случаях потерпевшие могут предъявлять иски в обычных судах, если не установлена иная подсудность.

В соответствии с ч. 1 ст. 36 Конституции в высших учреждениях ФРГ (т.е. в высших органах федеральной власти и управления) в соразмерном (надлежащем) соотношении должны быть представлены государственные служащие из всех федеральных земель. Процентный состав представительства отдельных земель не должен быть ни существенно завышен, ни существенно занижен. В других учреждениях федерации набор сотрудников, как правило, производится из жителей той земли, в которой действуют эти учреждения.

Согласно ч. 1 ст. 60 Конституции ФРГ Федеральный президент имеет право назначать на должности и освобождать от должности федеральных судей, федеральных государственных служащих, офицеров и унтерофицеров, поскольку законом не установлено иное. Федеральный президент может делегировать

эти полномочия другим ведомствам в соответствии с ч. 3 ст. 60 Конституции. Это широко практикуется.

В соответствии с Основным законом ФРГ (ст. 70) законодательство о государственной службе не содержит единого распределения законодательной компетенции. Анализ ст. 73-75 Основного закона позволяет ответить на вопрос о том, имеется ли и в каком объеме исключительная законодательная компетенция (ст. 71-73 Конституции ФРГ), конкурирующая законодательная компетенция (ст. 72, 74, 74а Конституции ФРГ) или законодательная компетенция по принятию федерацией основ правового регулирования (ст. 75 Конституции ФРГ). Все остальное является законодательной компетенцией земель (ст. 30 и 70 Конституции ФРГ).

Федерация обладает исключительной законодательной компетенцией по вопросам правового положения лиц, находящихся на службе федерации и корпораций публичного права федерального ранга (п. 8 ст. 73 Конституции ФРГ). Конкурирующая законодательная компетенция распространяется на оплату труда и содержание служащих государственных учреждений, находящихся с ними в публично-правовых отношениях службы и верности (ч. 1 ст. 74а Конституции ФРГ), поскольку федерация не обладает согласно п. 8 ст. 73 Конституции исключительной законодательной компетенцией. В соответствии с п. 1 ст. 75 Конституции ФРГ федерация имеет право издавать с соблюдением условий ст. 72 нормативные акты по вопросам правового положения лиц, состоящих на государственной службе земель, общин и других корпораций публичного права. По этим вопросам федерация правомочна издавать только основы (рамочные предписания). Они могут содержать лишь в исключительных случаях подробное и непосредственно действующее регулирование. Если по указанным вопросам федерация издает рамочные предписания, то земли обязаны издать в течение установленного законом срока законы земли (ч. 3 ст. 75 Конституции ФРГ).

В соответствии с изложенными положениями Основного закона ФРГ различают государственных служащих федерального и земельного уровня и соответственно законодательство о федеральной и земельной государственной службе.

Основными действующими федеральными законодательными актами, регулирующими отношения государственной службы Германии, являются:

– Общий закон о правовом положении государственных служащих от 1 июля 1957 г. (в редакции от 27 февраля 1985 г. с последующими изменениями и дополнениями);

– Закон о федеральных служащих от 14 июля 1953 г. (в редакции от 18 сентября 1957 г. и от 27 февраля 1985 г. с последующими изменениями и дополнениями);

– Положение о прохождении государственной службы в федерации от 15 ноября 1978 г. (в редакции от 8 марта 1990 г.);

– Закон об обеспечении государственных служащих от 24 августа 1976 г. (в редакции от 24 октября 1990 г.);

– Устав Федерального дисциплинарного права от 20 июля 1967 г.;

– Закон об окладах федеральных служащих от 27 июля 1957 г. (в редакции от 21 февраля 1989 г., от 6 февраля 1991 г.).

Конституция закрепляет основы, на которых строится законодательство о государственной службе. Федерация обладает исключительной законодательной компетенцией по вопросам правового положения лиц, находящихся на службе федерации и корпораций публичного права, подчиненных федерации (ст. 73). Принятие таких законов требует одобрения бундесрата (ст. 74а). Федерация также имеет право издавать в общих интересах федерации и земель (ст. 72) основополагающие предписания по вопросам правового положения лиц, состоящих на государственной службе земель, общин и других корпораций публичного права (ст. 75).

К области конкурирующего законодательства федерации и земель относятся вопросы оплаты и содержания служащих государственных учреждений. Такие законы требуют одобрения бундесрата (ст. 74а Основного закона).

В соответствии с Конституцией § 1 Общего закона об унификации законодательства в отношении служащих в редакции 1985 г. (далее – Общий закон 1985 г.) устанавливает, что предписания гл. 1 данного закона являются обязательными для законодательства земель.

Существует ряд законов и постановлений Правительства, регулирующих права и обязанности отдельных категорий служащих, как, например, Социальный кодекс, Закон об охране материнства, Федеральный закон о средствах на воспитание, Закон об инвалидах, Закон о защите трудящейся молодежи, Федеральный закон об оплате труда, Закон о страховании государственных служащих, Закон о возмещении расходов на поездки федеральных служащих и др.

Согласно Закону о федеральных служащих в редакции 1985 г. (далее – закон 1985 г.) федеральным служащим является лицо, находящееся в публично-правовых отношениях службы и верности (служебных отношениях) с федерацией либо непосредственно подчиненное федерации корпорацией,

учреждением или организацией публичного права. Служащий, подчиняющийся федерации, является непосредственно федеральным служащим. Служащий, имеющий работодателем подчиненную федерации корпорацию, учреждение или организацию публичного права, является косвенным федеральным служащим.

Высшей служебной инстанцией государственного служащего является высшее учреждение его начальника, в сфере компетенции которого он занимает должность. Непосредственным начальником считается тот, кто может давать государственному служащему указания (распоряжения) по его служебной деятельности. Кто является начальником службы и непосредственным начальником, определяется структурой публично-правового управления; если начальника службы нет, то компетентная высшая федеральная инстанция выполняет полномочия начальника службы.

Для выполнения государственно-правовых задач государственные служащие назначаются: пожизненно; на время, если служащего используют на определенный срок; на испытательный срок, если служащий обязан его пройти для дальнейшего использования его постоянно; если служащий проходит подготовительную службу.

Положение о порядке прохождения государственной службы («служебная карьера») дает классификацию государственных служащих в аспекте их принадлежности к определенной должности. В целом «служебная карьера» охватывает все должности одного и того же профессионального направления, которые предполагают одинаковую подготовку и образование. К ней относятся также подготовительная служба и испытательный срок.

Общий Закон о правовом положении государственных служащих устанавливает четыре вида должностей государственных служащих (или четыре ранга): нижний уровень службы (простая служба); средний уровень службы (средняя служба); повышенный уровень службы (ответственная служба); высший уровень службы (высшая служба). Государственным служащим в пределах каждой группы присваиваются ранги.

При принятии на государственную службу действует правило равных возможностей, которое состоит в том, что назначение на государственную службу производится в соответствии со способностями и профессиональным уровнем подготовки претендента. Запрещена дискриминация с точки зрения пола, происхождения, расы, вероисповедания, а также по религиозным или политическим мотивам. В ФРГ действуют следующие общие

требования для поступления на государственную службу. Государственным служащим может стать только тот, кто является немцем по смыслу ст. 116 Конституции; дает гарантию выступать в поддержку свободного демократического порядка в духе Основного закона; обладает специальным уровнем подготовки и т.д. По закону 1985 г. возможны исключения из общего правила. Так, в случае служебной необходимости на государственную службу на должность профессора, доцента вуза могут быть приняты иностранцы.

Законодательство ФРГ достаточно подробно регулирует порядок приема на государственную службу. Претенденты определяются с помощью оповещения о наличии свободной должности в специальных печатных сообщениях. Их отбор должен производиться в соответствии с пригодностью, способностями и профессиональными достижениями без учета пола, происхождения, расы, вероисповедания, религиозных или политических взглядов. Назначение служащих на должность осуществляется после подтверждения их пригодности к государственной службе в результате сдачи экзаменов. Если возраст служащего не превышает 32 лет, он может быть назначен на должность лишь после успешного прохождения испытательного срока. Назначение допускается только на начальную должность.

Назначение федеральных государственных служащих на должность производится Федеральным президентом или уполномоченными на это инстанциями. Государственный служащий считается назначенным на должность после вручения ему грамоты о назначении.

Занятие соответствующих должностей возможно при выполнении ряда условий в зависимости от ранга. Для прохождения службы нижнего уровня требуются успешное окончание основной общеобразовательной школы или признанный равноценным уровень образования; подготовительная практика к занятию должности. Для прохождения службы среднего уровня требуются окончание реального училища; подготовительная практика к занятию должности в течение одного года; сдача экзамена на прохождение этой службы. Для прохождения службы повышенного уровня необходимы школьное образование, дающее право на поступление в высшую школу; подготовительная практика к занятию должности в течение трех лет; сдача экзамена на право службы в этой должности. Для прохождения службы высшего уровня требуются окончание высшей школы; подготовительная практика к занятию должности в течение как минимум двух лет;

сдача экзамена на право прохождения службы. Для занятия общей административной должности изучение юридических наук (частное или публичное право), а также изучение экономических, финансовых и общественных наук признаются равноценными.

Независимо от конкретных специфических функций государственным служащим вменено выполнять свои задачи беспристрастно и справедливо и при исполнении служебных обязанностей принимать во внимание благо всего общества. Государственный служащий всем своим поведением должен демонстрировать приверженность демократическому общественному строю в духе Основного закона (Конституции) ФРГ и способствовать его выполнению. В политической деятельности он обязан соблюдать ту степень умеренности и сдержанности, которые диктуются его служебным положением по отношению к обществу и обязанностями его ведомства. Государственный служащий несет полную личную ответственность за правомерность своих действий по исполнению служебных обязанностей. О своих сомнениях относительно правомерности (законности) служебных указаний (распоряжений) госслужащий должен немедленно сообщить своему непосредственному начальнику. Если распоряжение остаётся в силе, то государственный служащий должен обратиться к следующему вышестоящему начальнику. Если и он подтверждает распоряжение, то государственный служащий должен его исполнить, если требующееся от него поведение не кажется ему наказуемым или противоречащим установленному порядку, или если он не усматривает эту наказуемость или нарушение общественного порядка, или если требующееся от него поведение не нарушает человеческого достоинства; от ответственности в этом случае он освобождается. Подтверждение распоряжения при наличии просьбы должно быть дано ему в письменном виде.

Каждый государственный служащий обязан принести следующую присягу: «Клянусь соблюдать Основной закон ФРГ и все законы, действующие в Федеративной Республике, и добросовестно выполнять свои служебные обязанности, как мне поможет Бог». Присяга подтверждает публично-правовые отношения долга и верности между ФРГ и государственным служащим. Служащий увольняется, если он отказывается принести присягу.

Повышенные требования и ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются в ФРГ соответствующими государственным жалованьем и другими выплатами, а также гарантиями для государственных служащих, обеспечивающими стабильность служебного места и продвижения

по службе, а также достойный уровень жизни им и их семьям.

Государственному служащему для всякой иной, помимо службы, работы требуется предварительное разрешение высшей служебной инстанции. Оно необязательно лишь для принятия опекунства, ухода за больным или немощным, для обязанностей по исполнению завещания, отправления свободной профессии, управления собственным имуществом, деятельности, связанной с обучением и исследованиями в научных институтах и учреждениях. Государственные служащие не вправе заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в деятельности правления, наблюдательного совета, управления или в ином органе общества, товарищества или предприятия любой иной правовой формы.

Государственный служащий обязан в связи со служебной необходимостью выполнять сверхурочную работу. Если сверхурочная работа превышает 5 часов в месяц, он получает отгул, причитающийся ему за 3 месяца сверхурочной работы.

Для регламентации государственно-служебных отношений в Германии характерно единство прав и обязанностей государственных служащих.

Государственные служащие имеют право на обеспечение и защиту. Начальник должен заботиться в рамках особых взаимоотношений с государственным служащим о его благе и благе его семьи, а также защищать его в период его деятельности.

Государственные служащие имеют право на служебные наименования. Они устанавливаются федеральным президентом или уполномоченными на это инстанциями. Наряду с этим государственные служащие имеют право только на присвоенные государством звания и ученые степени. Находящиеся на пенсии государственные служащие могут носить и далее эти наименования с добавлением слов «на пенсии», а также сохраняют звания, принятые государством в связи с определенной должностью.

Законодательством предусмотрено право государственных служащих на определенный должностной оклад. Должностные оклады государственных служащих приведены в Федеральном законе об оплате труда в редакции от 6 февраля 1991 г. Они состоят из основного оклада, местной доплаты, в определенных случаях должностных или определяемых данным местом надбавок, а также прочих доплат и надбавок.

Все вопросы, связанные с оплатой труда, регулируются на единой правовой основе, причем данные правовые нормы действительны и для федерации, и для земель, и для

муниципалитетов, муниципальных объединений, органов, учреждений и фондов, являющихся субъектами публичного права.

Особенности, характерные для отдельных земель, могут учитываться лишь в случаях, допускаемых законом.

Конституционной основой оплаты труда государственных служащих является «принцип содержания», который представляет собой один из основных правовых принципов статуса государственного служащего. Оплата труда должна быть соразмерной и соответствовать занимаемой должности.

Государственным служащим гарантируются выплаты по обеспечению. Они предусматривают: пенсионное обеспечение и материальную помощь; обеспечение семьи после смерти государственного служащего; выплаты в случае его исчезновения, несчастных случаев; переходные выплаты и компенсации в особых возрастных случаях. Возрастная граница для выхода государственных служащих на пенсию – 65 лет.

Государственным служащим гарантируется оплата поездок и переезда с одного места жительства на другое. Каждый государственный служащий имеет право на ежегодный отпуск для отдыха с сохранением полного заработка. Существуют особые правовые акты, регулирующие отпуска для федеральных государственных служащих, находящихся на службе в федеральных органах, а также для государственных служащих, проходящих службу за границей.

Инструкция об особых отпусках для федеральных государственных служащих регулирует предоставление отпусков для политической деятельности, повышения квалификации и прочих признаваемых важными государственно-политических целей. Государственные служащие имеют право на предоставление отпуска с сохранением оплаты для участия в выборах и референдумах, для борьбы за место в парламенте, а также для выполнения служебных обязанностей, для выполнения почетных обязанностей (например, присяжного заседателя в суде), если этого требует долг перед законом.

Отпуск государственному служащему может быть предоставлен, если это не противоречит интересам службы, для ремесленных, профессиональных, государственно-политических или религиозных, а также спортивных целей, а также в связи с важными личными, прежде всего семейными, обстоятельствами. Государственным служащим предоставляется отпуск для работы в местных представительных органах.

В законодательном порядке регулируются также вопросы обращения с личными делами государственных служащих. Служащие имеют право на допуск к своему личному делу.

Государственные служащие имеют право на обеспечение и защиту. Начальник должен заботиться в рамках особых взаимоотношений с государственным служащим о его благе и благе его семьи, а также защищать его в период его деятельности.

Государственному служащему должно сообщаться обо всех жалобах на него и обо всех отрицательных заключениях о его деятельности до внесения их в личное дело. Его мнение об этом должно фиксироваться в личном деле.

Все государственные служащие имеют право на участие в профсоюзах и других профессиональных объединениях. Применение каких-либо санкций к государственному служащему за подобную деятельность не допускается.

Каждый государственный служащий имеет право на получение служебного свидетельства. Оно выдается по просьбе служащего его непосредственным начальником с указанием занимаемой должности и срока службы. По желанию служащего в нем также могут указываться характер деятельности и достигнутые результаты.

Прохождение службы охватывает все должности одного и того же профессионального направления, предполагающие одинаковую подготовку и образование.

Продвижение по службе включает в себя также подготовительную службу и испытательный срок. Во время испытательного срока и до истечения определяемого законом срока, который составляет как минимум один год, служащий не может быть повышен в должности. Для обычного повышения по службе требуется сдача экзамена.

Соответствующие инстанции, ответственные за порядок прохождения службы, при участии Федерального комитета по кадрам издают правила об уровне образования государственного служащего для получения должности, а также об объеме и характере требований, предлагаемых при сдаче экзамена.

Подготовительная служба низшего уровня длится шесть месяцев, испытательный срок – один год (этот срок может быть продлен). Время работы после достижения 16 лет, не засчитанное в подготовительную службу, может быть засчитано в испытательный срок.

Подготовительная служба среднего уровня продолжается не менее одного года. После прохождения подготовительной службы сдается должностной экзамен (испытательный срок составляет два года). Однако для служащих, сдавших экзамен с результатом выше среднего уровня, он может быть сокращен до одного года или шести месяцев.

Подготовительная служба высшего уровня требует не менее

трех лет. После успешной сдачи экзамена служащий проходит испытательный срок, составляющий два года и шесть месяцев.

Служащие среднего уровня могут быть переведены в должность высшего уровня службы, если они прослужили не менее четырех лет и пригодны к работе на высшем уровне. Ознакомление с новой должностью длится не менее трех лет, после чего сдается переходный экзамен.

После прохождения трехлетнего испытательного срока высшего уровня сдается должностной экзамен. (Половина испытательного срока проходит в органах внешнего управления.) Должность высшего уровня службы одного профессионального направления может быть предоставлена особенно способным служащим высшего уровня, если они по своим личным качествам пригодны для такой работы; прослужили не менее 15 лет; в возрасте не менее 40 и не более 58 лет; прошли все требуемые должности, успешно справляются с новой должностью. Ознакомление с новой работой длится не менее трех лет.

Законодательством регулируются также вопросы назначения на должности других кандидатов. При этом вопрос об их пригодности решается Федеральным комитетом по кадрам. Испытательный срок для них определяется следующим образом: низший и средний служебный уровень – три года; высший уровень первой ступени – четыре года; высший уровень второй ступени – пять лет.

Государственный служащий может быть временно откомандирован в другое учреждение в связи со служебной необходимостью для выполнения работы, соответствующей его должности. Для откомандирования требуется согласие служащего, если срок откомандирования превышает один год, а во время испытательного срока – два года.

Служащий может быть переведен по службе в пределах сферы служебных полномочий своего работодателя по своему заявлению или по служебной необходимости. Перевод на должность в другое ведомство без согласия государственного служащего допускается только в том случае, когда новое ведомство означает такое же равноценное прохождение службы и с тем же окончательным основным окладом. При смене управления должно быть выслушано мнение государственного служащего.

При ликвидации учреждения, изменении его структуры, слиянии учреждений на основе законодательного предписания или распоряжения федерального правительства государственные служащие могут быть переведены без их согласия на другую работу с таким же или равноценным прохождением службы. При этом их основные оклады и льготы могут быть меньше прежних.

Перевод государственного служащего в сферу служебных полномочий другого работодателя допускается только с согласия государственного служащего.

В Уставе федерального дисциплинарного права подробно регламентированы последствия невыполнения или ненадлежащего выполнения государственными служащими возложенных на них обязанностей. Государственный служащий считается совершившим служебный проступок, если он виноват в нарушении исполнения возложенных на него обязанностей. Даже вне службы, если действия служащего существенно затрагивают интересы его ведомства, в частности влияют на «уважение и доверие к его должности», считается, что он совершает проступок. Однако не каждое нарушение обязанностей влечет за собой применение мер ответственности.

В уставе предусмотрен детальный порядок привлечения государственных служащих к ответственности за служебные проступки (дисциплинарный процесс). Порядок увольнения со службы за проступки (и по другим основаниям) предусмотрен Общим законом о правовом положении государственных служащих и Законом о федеральных служащих. При рассмотрении дел о дисциплинарных проступках преобладает «принцип благоприятствования», т.е. непосредственный начальник и вышестоящая инстанция решают, следует ли принимать меры в связи с проступком. При этом учитывается не только сам проступок и поведение чиновника при этом, но и его личность, его деятельность, его поведение на службе и вне ее как в положительном, так и в отрицательном отношении.

В качестве дисциплинарных мер в законодательстве установлены: выговор; денежный штраф; уменьшение оклада; перевод на другую должность того же профессионального направления, но с меньшим основным окладом; увольнение со службы; сокращение пенсионного обеспечения; отказ в выплате пенсионного обеспечения.

Выговор может быть объявлен непосредственным начальником; денежный штраф может быть назначен либо непосредственным начальником или вышестоящей инстанцией в порядке дисциплинарной меры. Все другие более строгие дисциплинарные взыскания могут назначаться только специальными дисциплинарными судьями в ходе официального дисциплинарного процесса.

Жалоба на дисциплинарное взыскание может быть подана в течение двух недель, если она подается на решение непосредственного начальника, и в течение месяца, если она подается на решение вышестоящей инстанции в федеральный

дисциплинарный суд.

Официальный дисциплинарный процесс может быть инициирован возбуждающей дело инстанцией письменным распоряжением. Он включает расследование и судебное разбирательство в дисциплинарном суде.

Возбуждающей дело инстанцией является обычно инстанция, ответственная за назначение государственного служащего. Она определяет руководителя расследования (за исключением тех случаев, когда факты не требуют дальнейшего разъяснения), который и производит сбор информации. Государственный служащий вправе сам просить о возбуждении против него дисциплинарного процесса, чтобы снять с себя подозрения.

Федеральный прокурор, ответственный за ведение дисциплинарных процессов, обязан обеспечивать единообразное выполнение норм дисциплинарного права и охраняет интересы административных органов и всего общества на каждой стадии процесса. Он может потребовать от соответствующей инстанции возбуждения дисциплинарного процесса. Прокурор подчиняется федеральному министру внутренних дел.

Высшими дисциплинарными судами ФРГ являются Федеральный дисциплинарный суд во Франкфурте-на-Майне, который принимает решения в составе трех членов (председатель, заседатель с юридическим образованием, второй заседатель, принадлежащий к тому же профессиональному направлению, что и государственный служащий, чье дело рассматривается), и федеральный административный суд в Берлине, где решение выносится в сенатах по дисциплинарным делам в составе трех членов суда (председатель и два заседателя из числа государственных служащих).

По законодательству служебные отношения прекращаются вследствие увольнения; отстранения от должности согласно дисциплинарным наказаниям, а также ухода на пенсию.

Таким образом, характерными чертами современной модели германской государственной гражданской службы являются:

1) высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы;

2) разграничение компетенции в системе организации государственной гражданской службы по уровням управления;

3) многоступенчатая система отбора кадров для государственной службы из выпускников высших учебных заведений с наилучшей успеваемостью;

4) высокий социальный статус государственного гражданского служащего, существование института почетного чиновника;

5) полноценная система гарантий правовой и социальной защищенности служащего, принцип «пожизненного назначения».

13.2. «Открытая» модель государственной гражданской службы

«Открытая» модель характерна для англосаксонских стран. Основные ее черты:

1) отсутствие четко организованной системы нормативного правового регулирования служебных отношений;

2) открытая конкурсная система набора кадров на государственную гражданскую службу;

3) зависимость оплаты труда и должностного роста от результатов работы государственного гражданского служащего;

4) упрощенная процедура увольнения.

Государственная служба Великобритании. Приведем характеристики разновидности «открытой» модели гражданской службы – относительно децентрализованной модели государственной службы, действующей в Великобритании.

Современный облик института государственной службы в Великобритании во многом определили крупные административные реформы 1970 – 1980-х годов. Для их подготовки был создан комитет по реформе гражданской службы (Комитет Фултона), представивший правительству доклад, в котором предложил принципиально новую модель гражданской службы – менеджеральную. Идея заключалась в том, чтобы перенять рациональные и эффективные методы руководства, используемые в бизнесе. В основу реорганизации гражданской службы положена американская модель административно-государственного управления.

Проведение реформы началось в январе 1971 г. Первым этапом явилась отмена системы классов. Были образованы три основные группы чиновников.

Первая группа – старших политических и административных руководителей – включает чиновников административного класса в ранге помощника заместителя, заместителя постоянного секретаря, постоянного секретаря. Входящие в данную группу ступени образуют вершину руководящего состава гражданской службы. Эти чиновники несут личную ответственность непосредственно перед министром за руководство в своей области административно-государственного управления.

Вторая группа – административная – включает две ступени: ученик администратора и старший исполнитель. В компетенции административной группы находится большой круг вопросов – от

координации деятельности государственного аппарата управления и руководства работой министерств до исполнения обычных канцелярских обязанностей.

Третья группа объединяет профессиональных научных работников и технических специалистов. В нее входят ученые, архитекторы, инженеры, занятые проблемами образования и профессиональной подготовки чиновников. Создана также вспомогательная группа технических работников (чертежники, делопроизводители, выполняющие простую исполнительскую работу).

Менеджеральная модель государственной службы предполагает вовлеченность административного аппарата в процесс выработки и принятия политических решений, касающихся как долгосрочной, так и текущей политики министерств.

В соответствии с рекомендациями Комитета Фултона организационная структура министерств перестроена таким образом, чтобы приблизить их к решению политических задач. В министерствах появились отделы по планированию политики. Их задача – следить за тем, чтобы текущие политические решения принимались с учетом долгосрочных перспектив. Появилась должность старшего советника министерства по вопросам политики. Он назначается министром из числа лиц, не принадлежащих к гражданским служащим (так называемых аутсайдеров). Министру предоставлено также право нанимать на временной основе такое число экспертов, какое он сочтет необходимым.

Модель, предложенная Комитетом Фултона, близка к той, которая существует во Франции и США, где министр приводит с собой политических советников, образующих его кабинет. Члены кабинета уходят в отставку вместе с министром.

Наряду с этим продолжает существовать концепция нейтральности гражданской службы. Известный английский политолог Д.Гарнер сформулировал эту концепцию так: «Гражданские служащие обязаны хранить верность правительству, стоящему у власти, и добросовестно служить правительствам, придерживающимся различных политических убеждений».

Основное требование, предъявляемое к гражданским служащим, – лояльность. Членство в «левых» партиях рассматривается как нарушение этого требования. Считается, что гражданские служащие «обязаны сохранять сдержанность в политических вопросах». Служащие низших ступеней должны получать специальные разрешения на участие в политической деятельности.

Набор на кадровую гражданскую службу входит в компетенцию Комиссии по делам гражданской службы. Главное условие поступления – письменный экзамен общего типа, который основан на программах ведущих университетов – Оксфордского и Кембриджского. Именно эти университеты поставляют большую часть кандидатов на руководящие посты.

При наборе в административный класс (вторая группа чиновников) принимаются заявления от выпускников университетов (возрастной ценз – 20-28 лет), при наборе в третью группу формально образовательного ценза не существует, но рассчитывать на успех могут лишь те, кто получил образование, соответствующее программе экзамена.

Экзамен в административный класс включает три ступени: письменные доклады по общим предметам, тесты и интервью (в Управлении по отбору гражданских служащих и Управлении по окончательному отбору гражданских служащих).

Переподготовку гражданские служащие проходят в колледже, основанном в 1970 г., который работает под общим руководством Министерства по делам гражданской службы и строит свою работу, исходя из задачи усиления специализации в деятельности административного управления. В колледже обучаются служащие министерств, а также другие должностные лица, работающие в государственном секторе.

Продвижение по службе осуществляется в основных группах чиновников по-разному. Назначение административных и политических руководителей производится Министерством по делам гражданской службы. При нем действует специальный отборочный комитет по назначению руководящего состава гражданской службы. Комитет имеет конфиденциальный список всего штата высших администраторов, составленный с помощью ЭВМ, куда входят данные об образовании, профессии, стаже и т.п. При комитете есть специальная группа, которая занимается рассмотрением вопроса о продвижении высших администраторов.

Для остальных чиновников существует практика ежегодных отчетов на уровне отдельных министерств. Каждый отчет составляет чиновник, стоящий на 1-2 ступени выше тех, в отношении которых отчет производится. Отчеты сдаются в совет по продвижению министерства. Его члены назначаются министром, который принимает окончательное решение о повышении по службе выдвигаемых чиновников.

Английская система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях. Возможности перехода из одного министерства в другое и из одной группы в другую крайне ограниченны. Традиционно большее значение придается

старшинству чиновников в министерской иерархии, а не их профессиональным заслугам.

Вся система найма, обучения и продвижения по службе организована таким образом, чтобы создать тип *профессионального управленца, администратора широкого профиля*. Известный английский политолог Д.Стил считает, что в Великобритании «специалисты» мало подходят для административной работы. Такой вывод он делает из общего подхода к государственному управлению как процессу согласованного принятия решений между «специальными интересами», представленными в экспертных оценках отдельных министерств, и «внешними интересами», выраженными в аргументации групп давления.

Преуспевающий администратор, подчеркивает Д.Стил, должен быть нейтрален к конкретной проблеме, но благодаря знаниям и опыту работы обязан находить баланс между различными интересами. Политические руководители министерств особо ценят подобных профессиональных управленцев («дженералистов» по британской терминологии). Известно, что лишь незначительное число министров являются специалистами по управлению в своей сфере деятельности, поэтому им нужны консультанты – должностные лица, которые могут трансформировать мнения экспертов в предложения и проекты, понятные министру.

Другим важным аргументом в пользу «дженералистов» в государственном аппарате является тезис о том, что активное использование администраторов широкого профиля упрощает задачу общей координации управления. Кроме того, «специалисты» не способны анализировать возникающие проблемы в широком контексте общих управленческих задач. Д.Стил обращает также внимание на то, что «дженералисты»могут обобщить опыт работы всего государственного механизма, только перестав выполнять экспертные функции в конкретных областях деятельности.

Вместе с тем в последние годы становится все больше сторонников усиления роли «специалистов» в административном управлении, ориентирующихся на американскую модель. Они считают, что современная система государственного управления настолько усложнилась, что «дженералисты» не справляются с возросшим объемом задач, и большая доля времени экспертов уходит на то, чтобы изложить для них проблему в доступной форме. Другой аргумент «специалистов» состоит в том, что чрезмерный акцент на совершенствование системы управления в целом идет в ущерб конкретным направлениям и целевым

задачам. В результате снижается эффективность всей системы административно-государственного управления, т.е. круг замыкается.

Сегодня в Великобритании около 25 % государственных чиновников – это специалисты в различных областях права, экономики, науки и техники. Значение таких специалистов постоянно растет – сегодня они составляют около 60 % руководителей подразделений государственного аппарата (так, число профессиональных экономистов непосредственно в аппарате правительства с 1963 по 1980 гг. возросло в 10 раз – с 19 до 400 человек). Достаточно часто используется «интегральная иерархия», когда специалисты и администраторы работают рука об руку под единым руководством высших чиновников. Однако в целом «дженералисты» все же преобладают (75 % от общего числа чиновников в стране).

Исторически в Великобритании сложились четыре основные формы контроля над системой административно-государственного управления – парламентская, судебная, система административных трибуналов, институт парламентского уполномоченного.

Парламентский контроль основан на доктрине «министерской ответственности». Смысл ее заключается в том, что министр, принимая на себя ответственность за деятельность своего ведомства, должен выйти в отставку в случае обнаружения упущений в работе министерства. Основанием для выхода в отставку является вынесение вотума недоверия палаты общин. Однако в обстановке сосуществования в парламенте двух партий, подчиненных партийной дисциплине, трудно представить ситуацию, при которой вотум недоверия выносится министру, защищенному правительственным большинством. Поэтому данная форма контроля сегодня неэффективна.

В отличие от Франции, где имеются специальные административные суды, рассматривающие споры между гражданскими служащими и государственными организациями, в Англии подобные дела подлежат юрисдикции обычных судов. Собственно административного права как отдельной системы норм и принципов здесь не существует. Судебный контроль над административно-государственным управлением выводится из доктрины общего права. Юрисдикция судов основана на доктрине превышения полномочий: действие, совершенное в пределах предоставленных парламентом полномочий, считается действительным, выходящее за эти пределы – недействительным.

В компетенцию парламентского уполномоченного входит рассмотрение действий министерств и ведомств при

осуществлении административных функций. Сфера его деятельности ограниченна, и практическая польза института парламентского уполномоченного невелика.

В целом деятельность института государственной службы Великобритании отличается достаточной эффективностью на всех уровнях, что в значительной мере определяется рациональностью современной менеджеральной модели, положенной в его основу. Отлаженный контроль над деятельностью чиновников всех уровней создает атмосферу высокой ответственности в государственном аппарате. Представляется, что изучение опыта британского административно-государственного управления может оказаться полезным в ходе реформ института государственной службы в России.

Таким образом, государственную службу Великобритании характеризуют следующие признаки:

1) в основу государственной службы положена «менеджеральная» модель, близкая к американской;

2) система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях;

3) в государственных структурах часто используется «интегральная» иерархия;

4) особая система административного права отсутствует, судебный контроль основан на доктрине общего права.

Государственная служба США. Характерной особенностью развития государственной службы США является то, что она начала складываться не на основе законодательства, а на политическом обычае. Это объясняется своеобразием социально-политической истории США и прежде всего тем, что государственный аппарат формировался в период, когда правящие круги, стремясь создать крепкую центральную власть, не могли открыто противостоять ни силам, выступающим за укрепление власти штатов, ни массе американского населения, требующей последовательного проведения в жизнь завоеваний буржуазно-демократической революции.

Вплоть до середины XIX в. в США не было издано ни одного закона, определяющего порядок комплектования служебного персонала федеральных учреждений. Каждое министерство руководствовалось собственными правилами, устанавливаемыми на основе так называемых органических законов (нормативных актов, учреждавших данное ведомство).

Развитию государственной службы США на основе политического обычая во многом способствовали особенности американского федерализма. Ввиду того что Конституция умолчала вопрос о построении государственной службы на

местах, организация служебной деятельности чиновничества в управленческом аппарате штатов и местных органов стала прерогативой властей штатов и местного самоуправления.

Особое влияние на организацию служебной деятельности личного состава федеральных учреждений оказала «нормотворческая» деятельность первых президентов США, прежде всего Дж. Вашингтона, который имел возможность строить свою администрацию с самого начала без юридической на то основы, а также без практики предыдущих президентов. Он определил порядок назначений на государственную службу, сохранявшийся без каких-либо кардинальных изменений в течение первых четырех десятилетий формирования американской республики, наиболее важные элементы которого имеют силу и в настоящее время. «Нормотворчество» первых президентов оказало влияние и на организацию государственной службы в штатах и местных органах власти.

Дж. Вашингтон при формировании своей администрации исходил прежде всего из интересов господствующего класса. Он не изменил общей системы организации государственного управления, существовавшей в колониальный период. Методы деятельности государственного аппарата, принципы набора чиновников на государственные должности, а также место бюрократии в жизни общества оставались английскими и по форме, и по существу. Не менялась ни форма организации государственного управления, ни классовая направленность его деятельности.

При отборе кандидатов на административные должности президент руководствовался прежде всего личными качествами претендента и кастовыми признаками. Более подходящие кандидаты находились среди ближайшего окружения президента.

При отборе руководящего состава федеральных учреждений первым президентам приходилось считаться не только со своими симпатиями, но и с желаниями отдельных сенаторов, политических деятелей, крупных капиталистов и плантаторов. Ставя на высшую государственную должность доверенных людей того или иного влиятельного лица, президенты США получали возможность политического маневрирования. Комплектование государственного аппарата превратилось в эффективное орудие борьбы с политическими противниками и в способ награждения друзей. Президент, придя к власти и используя свое право замещать высшие государственные должности, считал возможным уволить некоторую часть высших чиновников, поставленных на должность его предшественником, и назначить своих ставленников или же лиц, близких его политическим друзьям.

Последние, в свою очередь, заранее рассчитывали на то, что, поддержав своего «патрона», они сумеют устроиться сами или устроить своих сторонников на «теплые местечки» в центральном аппарате или же в своих штатах и муниципалитетах. Эта форма заполнения государственных должностей стала носить в американской практике наименование «victor's spoils system» *(«система патронажа»)*. Она получила повсеместное распространение. Патронаж начали широко использовать губернаторы штатов, мэры и другие выборные должностные лица.

В конце XIX – начале XX вв. большую популярность получила точка зрения о необходимости введения в США «рациональной» модели государственной службы европейского образца. В 1883 г. в соответствии с Законом Пендлтона была введена единая система должностей, окладов и квалификационных экзаменов для значительной части государственных служащих, что нанесло удар по «victor's spoils system». Актом прямого ограничения политической деятельности государственных служащих стал Закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 г., который запретил им участвовать в избирательных кампаниях в любом качестве, а также использовать свое служебное положение в интересах какой-либо политической партии.

В 1960–1970-х годах в США вновь доминирующей стала тенденция политизации государственной службы.

В 1978–1979 гг. была проведена реформа государственной службы, в ходе которой был коренным образом изменен статус государственного служащего за счет введения принципа «merit system» («системы заслуг»), введения регулярной аттестации и контроля результативности государственных служащих. Была упорядочена также система органов управления государственной службой: созданы Федеральное управление кадров и Совет по защите системы заслуг. Была учреждена система формирования высшей административно-политической элиты (Служба высших руководителей) для обеспечения кадрового резерва как для политических, так и для карьерных назначений, в 1994 г. она охватывала 7560 человек). В 1978 г. был принят Закон о гражданской службе, закрепивший результаты проведенных реформ.

«Система заслуг» характеризуется следующими критериями:

1) набор на государственную службу должен производиться из числа квалифицированных лиц и по возможности из различных слоев общества; отбор кандидатов и продвижение по службе должны осуществляться исключительно с учетом способностей, знаний и профессиональной подготовки на основе справедливого и открытого конкурса, который обеспечивает всем

равные возможности;

2) ко всем служащим и претендентам на занятие должности, независимо от их политической принадлежности, вероисповедания, национального происхождения, пола, семейного положения, возраста или физических недостатков, должно проявляться справедливое и беспристрастное отношение при рассмотрении любых вопросов управления кадрами при полном уважении к их частной жизни и конституционным правам;

3) за равную работу должна быть обеспечена равная оплата с учетом как федеральных, так и местных ставок оплата труда для служащих частного сектора, а для высококачественной работы должны быть предусмотрены соответствующие стимулы и поощрения;

4) все служащие должны отвечать высоким требованиям профессионального и должного поведения и заботиться об общественных интересах;

5) федеральная рабочая сила должна использоваться производительно и эффективно;

6) сохранение должностей государственными служащими зависит от результатов их деятельности; деятельность, не соответствующая установленным требованиям, должна быть скорректирована; следует выявлять тех служащих, которые не могут или не желают улучшать качество своей работы в соответствии с установленными стандартами;

7) следует обеспечить эффективное обучение и подготовку служащих при условии, что такое обучение и подготовка имеют своей целью лучшую организацию работы и профессиональной деятельности;

8) служащие должны быть защищены от произвола, протекционизма или принуждения к осуществлению партийно-политических целей, служащим запрещается использовать свое служебное положение или влияние для вмешательства в избирательную кампанию или воздействия на результаты выборов или на выдвижение кандидатов во время избирательных кампаний;

9) служащие должны быть защищены от преследований за законное оглашение информации, которая, как обоснованно считают служащие, свидетельствует: а) о нарушениях какого-либо закона, правила или постановления; б) о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью либо о наличии существенной и реальной опасности для благосостояния или угрозы для безопасности общества (пар. 3301 титула 5 Свода законов США).

Законодательство достаточно четко формулирует понятие «запрещенная кадровая практика». Ответственные лица не имеют права:

1) проявлять дискриминацию в отношении, какого-либо служащего или кандидата на занятие должности:

а) по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания или национального происхождения;

б) по признаку пола;

в) по признаку физических недостатков;

г) по признаку семейного положения или политической принадлежности;

2) запрашивать или рассматривать любую рекомендацию или заявление, письменное или устное, касающееся любого лица, в отношении которого проводится разбирательство дела по кадровым вопросам, если такая рекомендация или заявление не основаны на личном знакомстве или на документах, представленных заинтересованным лицом, и если они не включают:

а) оценку трудовой деятельности лица, его подготовки, способностей или общей квалификации;

б) оценку характера, лояльности или профессиональной пригодности этого лица;

3) принуждать лицо к политической деятельности (включая предоставление каких-либо услуг политического свойства) или совершать действия против какого-либо служащего или кандидата на занятие должности в виде наказания за отказ этого лица осуществлять такую политическую деятельность;

4) вводить в заблуждение любое лицо или умышленно чинить ему препятствия в осуществлении им права на участие в конкурсе при найме на службу;

5) влиять на какое-либо лицо таким образом, чтобы оно отказалось от участия в конкурсе на замещение какой-либо должности с целью улучшить или ухудшить перспективы других лиц при найме на службу;

6) оказывать предпочтение или предоставлять преимущество, не предусмотренное законом, или применять особые правила или постановления в отношении какого-либо служащего либо кандидата на занятие должности (включая определение условий или характера конкурса либо требований к какой-либо должности) с целью улучшить или ухудшить перспективы других лиц при найме на службу;

7) назначать, нанимать или отстаивать назначение, наем на должность в государственной службе, продвигать или отстаивать продвижение по должности либо повышать или отстаивать

повышение в должности любого лица, которое является родственником ответственного должностного лица, если должность замещается в том органе, в котором работает ответственное должностное лицо;

8) совершать или отказывать в совершении кадровых действий в отношении любого служащего или кандидата на занятие должности в порядке наказания:

а) за публичное оглашение информации служащим или кандидатом на занятие должности, которая, как обоснованно считает служащий или кандидат, свидетельствует: о нарушении какого-либо закона, правила или постановления; о растрате фондов, злоупотреблении властью либо о наличии существенной и реальной опасности для благосостояния или угрозы для безопасности общества, если такое оглашение специально не запрещено законом, если такая информация не должна в соответствии с исполнительным приказом президента оставаться в тайне в интересах национальной обороны или ведения международных дел;

б) за сообщение Специальной комиссии Совета по вопросам защиты «системы заслуг» или генеральному инспектору, регулирующему деятельность соответствующего органа, либо ответственному должностному лицу информации, которая, как обоснованно считает служащий или кандидат, свидетельствует: о нарушении какого-либо закона, правила или постановления; о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью либо о наличии существенной и реальной опасности для благосостояния или угрозы для безопасности общества;

9) совершать или отказывать в совершении действия в отношении служащего или кандидата на занятие должности в виде наказания за реализацию права на обжалование, которое установлено законом, правилом или постановлением;

10) проявлять дискриминацию в отношении какого-либо служащего или кандидата на занятие должности (тем не менее, не запрещается соответствующему органу принимать во внимание достоверность и обоснованность обвинений служащего или кандидата на занятие должности в совершении преступлений по законам любого из штатов, федерального округа Колумбия или Соединенных Штатов);

11) совершать или отказывать в совершении любого другого действия, если совершение или отказ в совершении такого действия нарушают какой-либо закон, правило или постановление, реализующие принципы «системы заслуг» либо непосредственно их касающиеся (пар. 2302 титула 5 Сводов законов США).

Специализированными органами по управлению государственной службой являются Управление по делам государственной службы, Совет по вопросам "системы заслуг", Специальная комиссия.

Во главе Управления по делам государственной службы стоит директор, назначаемый президентом по совету и с согласия Сената на четырехлетний срок.

В соответствии с законом директор управления наделен следующими полномочиями: 1) обеспечение точности, единообразия и справедливости в организации деятельности управления; 2) назначение на должности в аппарате управления; 3) руководство деятельностью и контроль за деятельностью служащих управления, распределение обязанностей между служащими и структурными подразделениями управления, руководство организацией деятельности управления; 4) руководство подготовкой бюджетных запросов управления и распоряжение средствами управлениями; 5) осуществление, реализация и исполнение: а) правил и требований гражданской службы, установленных президентом и управлением, а, также законов о гражданской службе; б) других обязанностей управления, включая вопросы отставок по возрасту и квалификации служащих, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции Совета по вопросам «системы заслуг» и Специального совета; 6) контроль за исполнением законодательства; 7) содействие президенту в подготовке таких правил гражданской службы, которые будут затребованы президентом, а также консультирование президента по вопросам совершенствования гражданской службы.

Совет по вопросам защиты «системы заслуг» состоит из трех членов, назначаемых президентом по совету и с согласия сената на семилетний срок. К одной и той же политической партии могут принадлежать не более двух членов совета. Последнее требование призвано обеспечить определенные гарантии политической беспристрастности в деятельности совета. Председатель совета назначается из числа его членов президентом по совету и с согласия сената.

Совет рассматривает жалобы и принимает решения по вопросам «системы заслуг» в организации государственной службы и запрещенной кадровой практики. Решения совета обязательны к исполнению всеми органами исполнительной власти и государственными служащими.

Совет проводит специальные расследования и ежегодно докладывает президенту и конгрессу о необходимых мерах по устранению запрещенной кадровой практики.

Специальная комиссия Совета по вопросам защиты «системы заслуг» формируется президентом по совету и с согласия Сената на пятилетний срок из числа лиц, допущенных к адвокатской практике.

Согласно теории и практики государственного управления США в категорию государственных служащих включаются как должностные лица и вспомогательно-технический персонал, связанный с реализацией государственно-властных полномочий, так и работники по найму (в том числе, преподаватели государственных заведений, рабочие государственных предприятий и сферы коммунального обслуживания). В США государственным служащим (government employee) или служащим общественного сектора (public employee) в широком смысле считается любое лицо, труд которого оплачивается из бюджета федерации, штатов или местных органов власти. Понятие «служащий общественного сектора», – писал председатель Комиссии гражданской службы в правительстве Л. Джонсона Д. Маси, – может включать полицейского в патрульной машине, преподавателя в классе, почтальона, сборщика налогов в его конторе или механика на военно-морской базе». Смешивая в понятии «государственный служащий» должностных лиц, обслуживающий персонал и работников по найму, государствоведческая наука США преследует цель создать представление обо всех лицах, занятых в государственном секторе, как о едином социальном слое.

Государственный сектор США имеет структурные особенности, обусловленные федеративным устройством страны. Поэтому все государственные работники подразделяются: а) на федеральных, т.е. тех, кто занят в учреждениях федерального правительства; б) на работников штатов, занятых в органах правительств штатов; в) на местных, работающих на предприятиях и в учреждениях местной администрации (в графствах, муниципалитетах, округах).

В США под федеральным государственным служащим понимается любое лицо, труд которого оплачивается из бюджета федерации. Помимо федеральной, существуют государственные службы отдельных штатов и аппарат управления органов местного самоуправления.

В основу организации федеральной государственной службы положено деление служащих на две категории – «конкурсную» и «патронажную».

К первой категории относятся государственные служащие, поступающие на службу и продвигающиеся по службе в соответствии с принципами «системы заслуг», установленными

законодательством.

Ко второй категории относятся те государственные служащие, которые назначаются на должности президентом единолично (помощники и советники президента) либо по совету и с согласия Сената (главы федеральных органов исполнительной власти и т.д.). Кроме того, к числу «патронажных» относятся те доверенные лица, которые обеспечивают организацию работы глав федеральных органов исполнительной власти (советники, секретари министров и т.д.).

Особый статус имеют государственные служащие так называемых исключенных (не подпадающих под общее регулирование) государственных органов. К числу последних относятся Федеральное бюро расследований, ЦРУ, иные органы «разведывательного сообщества», Генеральное отчетное управление и ряд других федеральных ведомств.

Законодательство делит государственных служащих на несколько категорий:

– карьерные государственные служащие, продвигающиеся по службе в соответствии с «системой заслуг»;

– государственные служащие, нанимаемые на определенный срок (до трех лет);

– государственные служащие, нанимаемые на срок действия чрезвычайных обстоятельств (но не более чем на 18 месяцев);

– государственные служащие на резервируемых должностях (перечень этих должностей ежегодно определяется Управлением по делам государственной службы в тех случаях, когда необходимо обеспечить полную политическую беспристрастность в ведении дел);

– некарьерные государственные служащие (занимающие главным образом, «патронажные» должности).

Должности государственных служащих делятся на 18 категорий. Первые восемь категорий отведены техническим исполнителям, 9– 15 – среднему руководящему составу и вспомогательно-техническому персоналу высей квалификации; с 16–18 – высшему руководящему составу. (В ряде министерств и ведомств, например в Государственном департаменте, установлены собственные табели о рангах.)

Поскольку деятельность государственной службы определяется в основном профессиональной квалификацией ее высшего звена, в дальнейшем изложении материала будем рассматривать главным образом законодательство о высшем руководящем составе государственной службы.

Согласно пар. 3132 титула 5 Свода законов США к высшему руководящему составу относятся служащие:

– руководящие ведомствами или структурными подразделениями органов исполнительной власти;

– ответственные за реализацию определенных программ или проектов;

– контролирующие, оценивающие или координирующие осуществление задач, стоящих перед органами исполнительной власти;

– руководящие работой государственных служащих, не отнесенных к числу персональных помощников;

– иным образом выполняющие важные задачи принятия политических решений и осуществления функций управления.

Законодательство США достаточно эффективно решает задачу ограничения неконтролируемого роста высшего звена государственной службы. Общая ее численность не должна превышать 10 777 человек (пар. 413 Свода законов США). Устанавливаются должности высшего руководящего состава следующим образом. Каждые два года соответствующие органы исполнительной власти обращаются в Управление государственной службы с заявками на утверждение общего числа высшего руководящего состава. В обосновании указываются не только предполагаемые характер и объем управленческих задач, но и предполагаемые бюджетные ассигнования на следующие два финансовых года. Управление государственной службы проводит консультации с Административно-бюджетным управлением (входит в аппарат президента) и выносит решение по заявкам каждого из ведомств, корректируя их при необходимости. Решения Управления государственной службы публикуются в «Федерал реджистер».

Установлены ограничения и в отношении других категорий государственных служащих. В частности, общее число некарьерных государственных служащих (заявки на утверждение этих должностей подаются ведомствами в Управление государственной службы ежегодно) не должно превышать 10 % от общей численности высшего руководящего состава. А общее число государственных служащих, нанимаемых на определенный срок, и государственных служащих, нанимаемых на срок действия чрезвычайных обстоятельств, не может превышать 5 % от общей численности высшего руководящего состава. Обязанности государственных служащих в общих чертах закреплены в так называемом Кодексе этики государственной службы, утвержденном резолюцией конгресса США в 1958 г.

Каждое лицо, состоящее на государственной службе, должно:

1) ставить преданность высшим моральным принципам и государству выше преданности отдельным лицам, партии или

государственным органам;

2) поддерживать Конституцию, законы и постановления Соединенных Штатов и всех органов государственной власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения;

3) работать полное рабочее время за дневную оплату; прилагать необходимые усилия и старание к выполнению своих обязанностей;

4) стараться находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач;

5) никогда не осуществлять дискриминацию путем предоставления кому-либо специальных благ и привилегий как за вознаграждение, так и без, и никогда не принимать для себя лично либо для своей семьи благ или подарков при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как средство воздействия на исполнение должностных обязанностей;

6) не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку государственный служащий не может выступать как частное лицо, когда дело касается государственной должности;

7) не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;

8) никогда не использовать при исполнении должностных обязанностей конфиденциально полученную информацию для извлечения личной выгоды;

9) вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;

10) соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия.

В случае нарушения указанных обязанностей к государственным служащим применяются следующие меры дисциплинарного взыскания: замечание; выговор; понижение в должности; низкая оценка служебной деятельности; временное отстранение от работы без выплаты зарплаты до 14 дней; отпуск без содержания на срок до 30 дней; понижение в должностной квалификации; сокращение должностного оклада; увольнение со службы. За некоторые виды должностных проступков предусматривается уголовное наказание.

Государственный служащий, в отношении которого применяются такие меры дисциплинарного воздействия, как увольнение, временное отстранение от работы без выплаты зарплат до 14 дней, понижение в должностной квалификации, сокращение должностного оклада, отпуск без содержания срок до 30 дней, имеет право:

1) на письменное уведомление за 30 дней, за исключением

тех случаев, когда имеются основания полагать, что государственный служащий совершил преступление, за которое может быть в судебном порядке назначена такая мера наказания, как лишение свободы;

2) на достаточное время, но не менее семи дней, подготовки объяснения в письменной форме и предоставления тех документов, которые подтверждают факты, приведенные в объяснении служащим;

3) быть представленным адвокатом или иным доверенным лицом;

4) на получение в письменной форме мотивированного решения в наиболее сжатые сроки (пар. 7513 Свода законов США).

Меры взыскания могут быть обжалованы в Совет по вопросам защиты «системы заслуг».

Таким образом, характерными чертами модели государственной гражданской службы в США являются:

1) высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы;

2) наличие «системы заслуг»; зависимость оплаты труда и продвижения по службе от результатов работы государственного гражданского служащего;

3) упрощенные процедуры увольнения государственных гражданских служащих;

4) высокая децентрализация системы государственной службы, что связано с наличием и федеральной государственной службы, и государственной службы субъектов федерации (законы субъектов федерации о государственной службе совпадают в общих чертах друг с другом и с законами федерации);

5) дифференциация в системе государственной гражданской службы: существуют публичные служащие, под которыми понимаются все работающие по найму в учреждениях США, правительственные служащие – высшие политические назначенцы, гражданские служащие – профессиональные несменяемые чиновники, составляющие до 60 % государственных служащих.

Подводя итоги, следует отметить: учитывая исторические корни русской государственной службы, а также традиционную близость правовых систем России, Германии и Франции, есть основания полагать, что для нашей страны наиболее оптимален вариант системы государственной службы континентального образца (стабильность государственной службы, высокий социальный статус государственного служащего, сложная процедура увольнения) и отдельные элементы англо-саксонской

модели (открытость государственной службы, внедрение конкурсного механизма подбора кадров). Такой вариант позволил бы сохранить элементы преемственности и стабильности российской государственной службы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Перечислите характерные черты «закрытой» и «открытой» моделей государственной службы.
2. Какой опыт организации государственной службой подготовки и отбора специалистов на Западе кажется Вам наиболее интересным?
3. Каковы основные идеи и принципы реформирования государственной службы в 1990-е годы в США, в Европе?
4. Проведите сравнительный анализ современной российской и европейской государственной службы.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада / И.А. Василенко. – М.: Высшая школа, 2000. – 257 с.
2. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.
3. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.

II. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тема 1.
МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА: ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ФУНКЦИИ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

1. Понятие муниципальной службы.
2. Цель, задачи и функции муниципальной службы.
3. Принципы муниципальной службы.

1.1. Понятие муниципальной службы

Понятие «муниципальная служба» – сравнительно новое для нашего законодательства. Понятие, виды, содержание муниципальной службы напрямую связаны с пониманием и законодательным установлением местного самоуправления и системы его органов.

В годы существования СССР о муниципальной службе не говорили. Но на уровне местного управления в то время работали государственные служащие, выполнявшие специфические функции, но не имевшие специального наименования, то есть это были «государственные служащие местных органов государственной власти».

С принятием в 1990-х годах новых законов, устанавливающих систему местного самоуправления, встал вопрос и о служащих, работающих в органах местного самоуправления, об их правовом статусе и особенностях функционирования и прохождения службы. Принимаемые органами местного самоуправления, нормативно-правовые акты фиксируют и правовой статус муниципальных служащих.

До перехода к организации местной власти на началах самоуправления и становления местного самоуправления в качестве самостоятельной формы осуществления власти народа понятие «муниципальная служба» в законодательстве не использовалось, ибо в нем не было необходимости: служащие местных органов государственной власти – местных советов и исполнительных комитетов – являлись государственными служащими.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» также не использовал понятие «муниципальная служба». Служба в органах местного самоуправления трактовалась первоначально как часть государственной службы. Государственный служащий и

муниципальный служащий рассматривались как равнозначные понятия. Согласно такому взгляду муниципальный служащий – это государственный служащий, работающий в органе местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году, установила следующее:

а) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

б) местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

в) местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций;

г) структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;

д) органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения;

е) установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации; ж) государственным языком Российской Федерации на всей территории является русский язык, республики вправе устанавливать свои государственные языки; в органах местного самоуправления республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Следует также отметить, что федеральное законодательство в соответствии с конституционными положениями провело разграничение между государственной и муниципальной службой. В соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» № 25-ФЗ 2007 года муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)[56].

Закон позволяет выделить следующие признаки муниципальной службы:

– учреждается и функционирует в сфере публичной власти, поскольку местное самоуправление является одной из форм осуществления публично-властной деятельности, как и государственное управление;

– имеет специфические задачи по обеспечению полномочий местного самоуправления в масштабах муниципального образования и выступает одной из гарантий его самостоятельности;

– система правового регулирования имеет три уровня: федеральный, региональный (субъекта федерации) и местный (муниципальный), что приводит к различию правового статуса муниципального служащего в различных муниципальных образованиях при наличии общих основ;

– регулирование муниципальной службы (формирование, аттестация и др.) осуществляется муниципальными образованиями самостоятельно на основе федерального законодательства и своей нормативно-правовой базы;

– финансирование муниципальной службы осуществляется из местного бюджета.

Таким образом, муниципальная служба, во-первых, профессиональная деятельность соответствующего лица, во-вторых, осуществляется на постоянной основе, в-третьих, предполагает занятие одной из должностей муниципальной службы, в-четвертых, замещается лишь на основании договора (контракта).

Только наличие всех перечисленных условий в совокупности позволяет считать лицо муниципальным служащим и отличать его по статусу от лиц, занимающих муниципальную должность. (Например, член избирательной комиссии с правом решающего голоса находится на муниципальной должности, но не по контракту, т.е. трудовому договору, а в силу решения представительного органа об утверждении состава комиссии; депутат, перешедший на работу в представительный орган на постоянной основе, делает это также не по контракту, трудовому договору, а на основании решения представительного органа; в то же время работник аппарата избирательной комиссии или аппарата представительного органа занимает свою должность по трудовому договору и является муниципальным служащим.)

Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) могут быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

На муниципальных служащих распространяется действие

трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации» 2007 года.

1.2. Цель, задачи и функции муниципальной службы

Содержание, цели, задачи и функции, разнообразие структур муниципальной службы определены законодательством о местном самоуправления в РФ. Принадлежность муниципальной службы к системе органов местного самоуправления определяет самостоятельность муниципальной службы в системе власти РФ и различия между государственной и муниципальной службами.

Основные цели муниципальной службы:

– муниципальная служба должна стать эффективной структурой социального обслуживания, ответственной перед государством и подотчетной населению;

– муниципальная служба может успешно функционировать на нижних уровнях управления, не дожидаясь команд с «верхних этажей», в соответствии с принципом оперативности управления;

– муниципальная служба способна эффективнее разрабатывать природные, экономические, человеческие ресурсы муниципального образования посредством самоорганизации местных коллективов и профессионального управления.

Основными задачами муниципальной службы являются:

– обеспечение наряду с государственной службой прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;

– обеспечение реализации положений Конституции РФ, федерального законодательства, законов субъектов РФ, устава муниципального образования, иных правовых актов;

– обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;

– организация оптимального, наиболее эффективного обеспечения социально-экономических и иных условий жизни населения муниципального образования;

– формирование условий для практического осуществления функций органов местного самоуправления и профессиональное обеспечение реализации функций, компетенции и полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;

– защита прав и интересов населения и органов местного самоуправления муниципального образования;

– подготовка, принятие, организация исполнения и исполнение решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;

– оказание содействия федеральным органам государственной власти, расположенным на территории муниципального образования, органам государственной власти субъекта РФ.

Более того, с точки зрения задач эта служба представлена:

– в социальном аспекте: это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами;

– в политическом: как деятельность по реализации государственной политики, достижению целей и задач в обществе и государстве, то есть от ее стабильности и эффективности зависит устойчивость общественных отношений;

– в правовом: юридическое установление служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих.

Если говорить о функциях, то исполнительная и распорядительная деятельность направлена на все сферы муниципального образования.

Прежде всего, это финансовая сфера, то есть разработка проекта местного бюджета, отчет об его исполнении, а также непосредственное обеспечение местного бюджета. Далее, разработка и организация социально-экономических программ развития территории и обеспечение их реализации; разработка нормативно-правовых актов по вопросам местного значения; управление и распоряжение муниципальной собственностью. Не менее важная функция – это руководство муниципальным здравоохранением, эксплуатация муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства и других муниципальных предприятий, организаций, учреждений. Наконец, важнейшая функция – осуществление полномочий органов государственной власти, переданных федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Итак, под функциями муниципальной службы следует понимать основные направления практической реализации правовых норм института муниципальной службы, способствующие достижению соответствующих целей правового регулирования служебных отношений и выполнению муниципальной службой своей социальной роли и государственно-правового назначения.

Каждый подынститут муниципальной службы выполняет наряду с общими также специфические функции. Например, для подынститута аттестации муниципальных служащих характерны

функции оценки, контроля, информирования и т.д. Главная функция права муниципальной службы состоит прежде всего в том, чтобы обеспечить детальное, точное и определенное нормативное регулирование муниципально-служебных отношений.

1.3. Принципы муниципальной службы

Принципы муниципальной службы – это основополагающие требования, которыми руководствуются муниципальные служащие в процессе своей профессиональной деятельности, основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций органов местного самоуправления, полномочий муниципальных служащих, действующие в системе публичной власти, и в частности в системе муниципальной службы. Принципы муниципальной службы должны объективно отражать сущность муниципальной службы, ее наиболее важные черты; они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности муниципальных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в правовой институт муниципальной службы. Принципы муниципальной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования муниципальной службы. Они обусловливают значимость, законность, социальную ценность отношений, возникающих в системе муниципальной службы. Отсутствие правовых принципов может повлечь за собой произвол, бюрократизм в худшем смысле этого слова, неорганизованность, беззаконие, несправедливость.

Принципы муниципальной службы – это субъективное понятие. Они формируются человеком (законодателем), исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

При классификации принципов целесообразно выделять три группы принципов: конституционные, организационные и вспомогательные.

Основными принципами муниципальной службы являются:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и

должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;

4) стабильность муниципальной службы;

5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы.[57]

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что понимается под муниципальной службой и каково ее содержание?
2. Каковы место и роль муниципальной службы в системе местного самоуправления?
3. Каковы цели, задачи и функции муниципальной службы?
4. Проанализируйте основные принципы муниципальной службы.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – № 10. – Ст. 1152.

3. Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба России. История и современность / В.Г. Игнатов. – М.: Феникс, МарТ, 2010. – 400 с.

4. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы / С.Ю. Кабашов. – М.: Инфра-М, 2010. – 480 с.

5. Киреева Е. Ю. Проблемы реализации принципа взаимосвязи государственной и муниципальной службы / Е. Ю. Киреева // Местное самоуправление и муниципальное право. – 2008. – № 3. – С. 38-40.

6. Нечипоренко В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации / В.С. Нечипоренко, Л.В. Прибыткова. – М.: РАГС, 2010. – 138 с.

7. Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации / Л.Т. Чихладзе, Д.О. Ежевский. – М.: Феникс, 2009. – 256 с.

Тема 2.
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Правовое регулирование муниципальной службы на федеральном уровне.
2. Правовое регулирование муниципальной службы на региональном уровне.
3. Система муниципальных правовых актов, регулирующая правоотношения в сфере муниципальной службы.

2.1. Правовое регулирование муниципальной службы на федеральном уровне

В современной России правовое регулирование отношений, связанных с организацией и деятельностью муниципальной службы, осуществляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Регулирование трудовых отношений в целом и специальных отношений, складывающихся в связи с использованием труда муниципальных служащих, заключается в наделении лиц, участвующих в этих правоотношениях, соответствующими правами, обязанностями и гарантиями их осуществления. Таким образом, под источниками права в сфере муниципальной службы следует понимать нормативные правовые акты (нормативные акты) и правоприменительные акты правотворческой деятельности государственных органов РФ, принятые в соответствии с их компетенцией и в установленном порядке в части регулирования отношений, связанных с организацией и деятельностью муниципальной службы.

Основными отличительными чертами нормативных актов как источников права являются общеобязательность, стабильность (многократное применение) и легитимность (принятие уполномоченным органом в регламентированной последовательности). Правоприменительные акты (указы, распоряжения, приказы и т.д.) являются индивидуальными актами, регулирующими отношения относительно конкретных лиц в конкретной ситуации.

Нормативные акты и правоприменительные акты различаются своей юридической силой. При наступлении противоречий между нормативными и правоприменительными

актами последние необходимо привести в соответствие с первыми.

Источники права, регулирующие деятельность муниципальных служащих, могут быть классифицированы по различным основаниям.

По сфере действия различаются акты общего действия и специальные. Нормативные акты общего действия содержат общие нормы трудового права, распространяющиеся на всех работников, в том числе на муниципальных служащих. Они действуют только в тех случаях, когда служебные трудовые отношения прямо не урегулированы специальными актами. При этом действие специальных нормативных актов распространяется только на муниципальных служащих.

Действие федеральных нормативных актов о муниципальной службе можно классифицировать во времени, в пространстве и по кругу лиц:

1) «Во времени» – срок действия определяется либо самим нормативным актом, либо последующим нормативным актом такой же или большей юридической силы, регулирующим те же правоотношения. Так, вступление в силу положений Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 25-ФЗ) повлекло утрату силы норм Федерального закона от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ст. 36 ФЗ-8) (далее – федеральный закон № 8-ФЗ).

2) «По территории» – действие распространяется на территорию всей РФ с последующей конкретизацией законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

3) «По кругу лиц» – действие федеральных нормативных актов распространяется на муниципальных служащих.

Исходя из публичного характера муниципальной службы федеральные законодатели установили повышенные требования к муниципальным служащим, которые обеспечивают, с одной стороны, более высокую степень ответственности, а с другой – повышенную правовую защиту.

Так, например, для муниципального служащего установлены квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей (ст. 9 ФЗ-25); дополнительные по сравнению с общими нормами трудового права ограничения (ст. 14 ФЗ-25), основания для отказа в принятии на муниципальную службу, для

прекращения муниципальной службы (ст. 19 ФЗ-25) и т.д.[58]

На основании федерального закона № 25-ФЗ иными федеральными законами могут устанавливаться особенности правового регулирования труда муниципального служащего. При этом в законе особо оговаривается, что все федеральные законы и иные нормативные акты РФ о муниципальной службе должны быть приведены в соответствие с его положениями (ст. 37 ФЗ-25).

Таким образом, федеральный закон № 25-ФЗ является базовым законодательным актом в части правового регулирования основ муниципальной службы. В ст. 3 закона, именуемой как «Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации», определен иерархически структурированный перечень актов, составляющих нормативную базу правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации.

Частью 1 ст. 3 федерального закона № 25-ФЗ к правовым основам муниципальной службы в РФ отнесены:

– Конституция РФ;

– Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

– Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– другие федеральные законы и нормативные правовые акты;

– конституции (уставы) субъектов РФ;

– региональные законы и нормативные правовые акты;

– уставы муниципальных образований;

– решения, принятые на сходах граждан;

– иные муниципальные правовые акты.[59]

В указанной статье также установлено, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными федеральным законом № 25-ФЗ (ч. 2 ст. 3 ФЗ-25).

Таким образом, источники правового регулирования муниципальной службы можно разграничить на акты, относящиеся к трудовому законодательству, и акты, относящиеся к законодательству о муниципальной службе.

Конституция Российской Федерации 1993 г. (Конституция РФ), признавая за гражданами право осуществлять местное самоуправление путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ), не использует понятия «муниципальная служба» и «муниципальный служащий». Конституция России опосредованно регулирует предмет муниципальной службы при разграничении полномочий

в этой сфере между РФ и субъектами РФ, относя к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов установление общих принципов организации местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Одним из первых федеральных законодательных актов, в котором упоминается муниципальная служба, был Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». В статье 22 этого закона закреплялись гарантии деятельности кандидатов на выборные должности, находящихся на государственной или муниципальной службе. Однако само понятие «муниципальная служба» было раскрыто в ст. 1 и 21 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 154-ФЗ).

В настоящее время основные понятия и порядок организации муниципальной службы в Российской Федерации регулируются следующими федеральными законами:

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (федеральный закон № 131-ФЗ) является базовым в вопросах регулирования местного самоуправления. Ранее действовавший федеральный закон № 154-ФЗ относил «регулирование основ муниципальной службы» к ведению РФ (ч. 17 ст. 4 ФЗ-154). При этом правовую регламентацию муниципальной службы, включающую требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, закон передавал на уровень устава муниципального образования, который должен был соответствовать региональному и федеральному законодательству (ч. 2 ст. 21 ФЗ-154). Теперь федеральный закон № 131-ФЗ установление «прав, обязанностей и ответственности» муниципальных служащих относит к полномочиям федеральных органов государственной власти (ч. 1 ст. 5 ФЗ-131).

В ст. 42 закона установлено, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, должно осуществляться специальным федеральным законом. Федеральный закон № 131-ФЗ исключает из обязательных положений устава муниципального образования условия и порядок организации муниципальной службы, устанавливая, что все профильные законы субъектов РФ и уставы

муниципальных образований должны соответствовать этому специальному федеральному закону о муниципальной службе (ст. 2 ФЗ-131).

Таким специальным федеральным законом стал Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», установивший, что предметом его регулирования являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих (ч. 1 ст. 1 ФЗ-25).

Структурно федеральный закон № 25-ФЗ подразделяется на 10 глав и 38 статей:

1. Общие положения (ст. 1–5).

2. Должности муниципальной службы (ст. 6–9).

3. Правовое положение (статус) муниципального служащего (ст. 10– 15).

4. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение (ст. 16–19).

5. Рабочее (служебное) время и время отдыха (ст. 20–21).

6. Общие принципы оплаты труда муниципального служащего. Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему. Стаж муниципальной службы (ст. 22–25).

7. Поощрение муниципального служащего. Дисциплинарная ответственность муниципального служащего (ст. 26–27).

8. Кадровая работа в муниципальном образовании (ст. 28–33).

9. Финансирование и программы развития муниципальной службы (ст. 34–35).

10. Заключительные положения (ст. 36–38).[60]

В отличие от ранее действовавшего Федерального закона от 08.01.1998 «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (федеральный закон № 8-ФЗ) в новом законе дано иное толкование понятия «муниципальная служба». Ранее муниципальные должности подразделялись на выборные муниципальные должности и иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора (ч. 2 ст. 1 ФЗ-8). Новый закон о муниципальной службе не определяет статуса депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, других выборных должностных лиц, не являющихся муниципальными служащими, исключая их из сферы своего регулирования. Теперь в самом определении «муниципальная служба» устанавливается более ограниченный перечень должностей, подпадающих под его правовое регулирование – «должности муниципальной службы,

замещаемые путем заключения трудового договора (контракта)» (ч. 1 ст. 2 ФЗ-25). В новом законе внимание акцентируется на договорных взаимоотношениях муниципального образования как субъекта гражданского права, выступающего нанимателем (работодателем) (ч. 2 ст. 2 ФЗ-25), в лице руководителя органа местного самоуправления и муниципального служащего как работника (ч. 3 ст. 2 ФЗ-25). Это наложение принципов публичного права и частного права на отношения, возникающие в сфере муниципальной службы, являются новыми для института муниципальной службы в целом. Они отражают стремление федеральных законодателей дать муниципальным служащим более широкие, чем государственным гражданским служащим, возможности в сфере трудовых отношений, обусловленные конституционным выделением органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Федеральным законом № 25-ФЗ устанавливается особый характер правового положения муниципальных служащих. При возникновении ситуаций, когда правоотношения могут регулироваться указанным законом и трудовым законодательством, приоритетными будут нормы законодательства о муниципальной службе. К примеру, при аттестации муниципальных служащих необходимо руководствоваться положениями ст. 18 ФЗ № 25-ФЗ, а не положениями Трудового кодекса РФ. Однако в определенных случаях большей юридической силой будут обладать нормы трудового законодательства, а нормы закона о муниципальной службе будут выступать в качестве дополнительных. Так, при расторжении трудового договора с муниципальным служащим первичными будут нормы ст. 13 Трудового кодекса России, а дополнительными – нормы ст. 19 ФЗ № 25-ФЗ.

В сравнении с прежней редакцией закона о муниципальной службе в новом законе несколько изменились и основные принципы муниципальной службы. Вместе с общими декларативными положениями, отражающими конституционные принципы, в новой редакции закона находят место следующие принципы:

– стабильность муниципальной службы (ч. 4 ст. 4 ФЗ-25);

– доступность информации о деятельности муниципальных служащих (ч. 5 ст. 4 ФЗ-25);

– взаимодействие с общественными объединениями и гражданами (ч. 6 ст. 4 ФЗ-25)[61].

Наряду с вышеуказанными базовыми законами о муниципальной службе в федеральном законодательстве

существует значительное число нормативных актов, призванных регулировать отдельные правоотношения, возникающие в сфере деятельности муниципальных служащих.

Так, например, Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» регулирует правоотношения, связанные с государственной защитой отдельных должностных лиц муниципальной службы. Закон устанавливает, что государственной защите подлежат муниципальные служащие, осуществляющие функции по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений (ч. 3 ФЗ-45), в соответствии с установленным перечнем (ч. 12 ст. 2 ФЗ-45). Такой Перечень государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите, утвержден Постановлением Правительства РФ в декабре 2004 г.

Возвращаясь к положениям федерального закона № 25-ФЗ, можно отметить, что он расширяет пределы федерального регулирования отношений, связанных с муниципальной службой. В связи с этим большинство региональных законов, участвующих в регулировании вопросов о муниципальной службе, после вступления в силу новой редакции федерального закона о муниципальной службе, потребовали соответствующей корректировки. Федеральные законодатели предприняли попытку унифицировать региональное законодательство о муниципальной службе через сужение спектра полномочий субъектов РФ.

К примеру, в федеральном законе № 25-ФЗ предусмотрена единообразная классификация должностей муниципальной службы (ч. 1 ст. 8 ФЗ-25) и требование устанавливать специальным законом субъекта РФ соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям другого региона (ч. 2 ст. 8 ФЗ-25).

Если федеральный закон № 8-ФЗ предусматривал поступление на муниципальную службу в соответствии с законодательством о труде (за исключением возрастного ограничения) (ст. 20 ФЗ-8), то новый закон полностью берет регулирование этих правоотношений на себя (ст. 16 ФЗ-25). Также федеральный закон № 8-ФЗ лишь опосредованно в связи с присвоением муниципальным служащим квалификационных разрядов предполагал проведение квалификационного экзамена или аттестации (ч. 1 ст. 9 ФЗ-8). В новом законе о муниципальной службе вопросу проведения аттестации муниципальных служащих посвящена целая статья, определяющая периодичность и сроки проведения аттестации, категорию муниципальных служащих, не

подлежащих аттестации, а также порядок дальнейших действий представителя нанимателя (работодателя) в отношении прошедшего аттестацию муниципального служащего (ст. 18 ФЗ-25).

Значимым шагом вперед стало появление в федеральном законе № 25-ФЗ главы, регулирующей вопросы, связанные с кадровой работой в муниципальном образовании. В ней определяются порядок обработки персональных данных муниципального служащего и порядок ведения личного дела (гл. 9 ФЗ-25). Это позволит в последующем обеспечить четкость организации работы с муниципальными служащими и создать условия для большей их защищенности в части обеспечения служебной стабильности и профессионального роста (ст. 29, 30 ФЗ-25).

Правоотношения, складывающиеся в сфере муниципальной службы, также как и правоотношения в сфере государственной гражданской службы, в основном регламентируются нормами административного и трудового права, конституционно отнесенных к вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), с учетом особенностей, устанавливаемых специальным законодательством о государственной и муниципальной службе. Руководствуясь этими принципами, федеральный законодатель устанавливает перечень прав, обязанностей, ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой (ст. 14–18 ФЗ-79) и муниципальной службой (ст. 11–14 ФЗ-25). В Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – ФЗ о государственной гражданской службе; федеральный закон № 79-ФЗ) и в федеральном законе № 25-ФЗ правовое положение (статус) государственных гражданских и муниципальных служащих в большинстве своем совпадает. Регулирование этих вопросов осуществляется в соответствии с принципом взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной служб, включающим единство ограничений и обязательств, возникающих при прохождении этих видов публичной службы.

В сравнение с ранее действовавшим законом федеральный закон № 25-ФЗ расширил перечень ограничений для муниципальных служащих, установив более дифференцированное регулирование правоотношений в этой сфере. Например, в отличие от федерального закона № 8-ФЗ в новом законе предусмотрено ограничение на близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры и т.д.) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы

связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (п. 5 ч. 1 ст. 1 № ФЗ25). Эта норма пришла в новую редакцию закона о муниципальной службе из федерального закона № 79-ФЗ, регулирующего вопросы государственной гражданской службы (ч. 5 ст. 16 ФЗ-79). Новый закон о муниципальной службе уже изначально содержит ограничения, не позволяющие принимать гражданина на муниципальную службу (ч. 1, 2 ст. 13 ФЗ-25) и находиться на муниципальной службе (ч. 1 ст. 13 № ФЗ-25).

При этом новый закон исключил очень существенное ограничение, существовавшее ранее (ч. 1 ст. 11 № ФЗ-8), – это ограничение на занятие иной оплачиваемой деятельностью. Теперь муниципальный служащий, за исключением главы местной администрации, замещающий должность по контракту, получил право выполнять иную оплачиваемую работу, если она не влечет личную заинтересованность муниципального служащего, влияющую на результаты исполнения им служебных обязанностей (ч. 2 ст. 14 ФЗ-25).

В федеральном законе № 25-ФЗ расширен перечень запретов, связанных с прохождением муниципальной службы (ст. 14 ФЗ-25). В частности, муниципальному служащему запрещено допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, если это не входит в его должностные обязанности; использовать преимущества должностного положения и т.д. (ст. 14 ФЗ-25).

В ст. 15 федерального закона № 25-ФЗ нашли свое отражение положения Указа Президента РФ от 15.05.1997 № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности РФ, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе». Эта обязанность была введена в целях создания действенных механизмов предотвращения коррупции и злоупотреблений в органах публичной власти. Теперь граждане при поступлении на муниципальную службу и далее ежегодно в процессе ее осуществления обязаны представлять нанимателю (работодателю) сведения о своих доходах, принадлежащем им имуществе и о своих имущественных обязательствах (ч. 1 ст. 15 ФЗ-25).

Говоря об обязанностях и запретах, которые устанавливает федеральное законодательство в отношении муниципальных служащих, нельзя не коснуться вопроса о правах и гарантиях, которыми они наделяются федеральным законом № 25-ФЗ.

Трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом) определяется право муниципального служащего на оплату труда и другие выплаты (п. 3 ч. 1 ст. 11 ФЗ-25). В этих целях и в федеральном законе № 25-ФЗ (ч. 5 ст. 5 ФЗ-25), и в Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ч. 5 ст. 7 ФЗ-79) устанавливается взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы. Исходя из того, что оба закона являются базовыми в сфере своих правоотношений и того, что положения ст. 5 федерального закона № 25-ФЗ дословно повторяют положения ст. 7 принятого ранее федерального закона № 79-ФЗ, можно предположить, что правовое сближение институтов государственной гражданской службы и муниципальной службы и, как следствие, дальнейшее правовое регулирование муниципальной службы федеральными нормативными актами, будут иметь свое системное продолжение.

Подтверждением тому может служить принятие в апреле 2007 г. поправки в Бюджетный кодекс РФ, затрагивающей вопросы оплаты труда муниципальных служащих. Ранее ст. 86 Бюджетного кодекса РФ было установлено, что в муниципальном образовании, которому предоставляются дотации из бюджета субъекта РФ, размер оплаты труда муниципальных служащих устанавливается не выше предельных значений, определенных законом субъекта Российской Федерации (ч. 4 БК РФ). Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» уточнил положения ст. 86 Бюджетного кодекса России, установив, что обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений включает: оплату труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) муниципальных служащих, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными и другими контрактами) и законодательством РФ, субъектов РФ и муниципальными правовыми актами (ст. 70 ФЗ-63).

Подводя промежуточные выводы, можно отметить, что устанавливаемые федеральным законом № 25-ФЗ полномочия органов власти и порядок регулирования правоотношений в сфере муниципальной службы будут иметь свое дальнейшее развитие в новых федеральных и региональных законодательных

актах, а также в муниципальных правовых актах органов местного самоуправления.

Практика появления новых нормативных актов, принятых в развитие положений федерального закона № 131-ФЗ, расширяет границы правового регулирования муниципально-правовых отношений. Это позволяет заявить о том, что вступление в силу нового базового закона о муниципальной службе (25-ФЗ) также потребует существенного изменения действующей правовой базы о муниципальной службе.

При разработке федеральных нормативных правовых актов законодатели должны руководствоваться положениями федерального закона № 25-ФЗ о том, что федеральными законами о муниципальной службе должны регулироваться вопросы:

1) об оплате труда муниципального служащего и других выплатах по согласованию с трудовым законодательством (п. 3 ч. 1 ст. 13 ФЗ-25);

2) о пенсионном обеспечении муниципального служащего (п. 12 ч. 1 ст. 13 ФЗ-25);

3) о предоставлении муниципальным служащим в установленном порядке сведений о себе и членах своей семьи, а также сведений о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера (п. 8 ч. 1 ст. 12 ФЗ-25);

4) о запрете муниципальному служащему состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными и региональными законами, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией (п. 1 ч. 1 ст. 14 ФЗ-25);

5) об ответственности муниципального служащего, виновного в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера других муниципальных служащих или в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных законодательством РФ (ч. 4 ст. 15 ФЗ-25);

6) о порядке проверки сведений, представленных гражданином при поступлении на муниципальную службу (ч. 4 ст. 16 ФЗ-25);

7) о дополнительных требованиях к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу (ч. 4 ст. 16 ФЗ-25);

8) об особых случаях предоставления муниципальному служащему дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет (ч. 4 ст. 21 ФЗ-25).

25).

При этом в федеральном законе № 25-ФЗ особо выделяются случаи, когда порядок реализации правоотношений, формы и анкеты, необходимые для поступления или прохождения муниципальной службы, устанавливаются постановлениями Правительства РФ.

Постановлением Правительства РФ регулируются:

– порядок прохождения диспансеризации при наличии заболеваний, препятствующих поступлению на муниципальную службу или ее прохождению;

– перечень заболеваний, препятствующих поступлению на муниципальную службу или ее прохождению;

– форма заключения медицинского учреждения о наличии заболеваний, препятствующих поступлению на муниципальную службу или ее прохождению (п. 4 ч. 1 ст. 13 ФЗ-25);

– форма анкеты, заполняемой гражданином при поступлении на муниципальную службу (п. 2 ч. 3 ст. 16 ФЗ-25);

– перечень документов, предусмотренных постановлениями Правительства РФ, предоставляемый гражданином при поступлении на муниципальную службу (п. 11 ч. 3 ст. 16 ФЗ-25).

При разработке проектов нормативных правовых актов, принимаемых в развитие положений нового федерального закона о муниципальной службе, можно руководствоваться публикуемыми в специальных периодических изданиях рекомендациями уполномоченных органов государственной власти. В процессе правового регулирования муниципальной службы на федеральном уровне возникают определенные проблемы, избежание (устранение) которых требует решения двух основных задач.

Во-первых, федеральные нормативные правовые акты, регулирующие одни и те же правоотношения, должны быть либо иерархически соподчинены, либо согласованы между собой, если они обладают одинаковой юридической силой.

Во-вторых, федеральные нормативные правовые акты не должны переступать пределы правового регулирования муниципальной службы, установленные базовыми федеральными законами № 131-ФЗ и № 25-ФЗ. Иначе говоря, речь идет о пределах правового регулирования муниципальной службы на уровне РФ, вызванных разграничением полномочий в этой сфере между тремя властными уровнями: федеральным, региональным и муниципальным.

2.2. Правовое регулирование муниципальной службы на региональном уровне

Конституция Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 72) как акт высшей юридической силы федерального уровня относит установление общих принципов организации местного самоуправления к вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов. Это означает, что федеральным законодательством должны устанавливаться основы муниципальной службы, а более подробная ее регламентация осуществляется в региональном законодательстве и муниципальных правовых актах органов местного самоуправления.

Законы субъектов РФ по предметам совместного ведения являются не только дополнительным звеном, обеспечивающим формирование комплексного механизма реализации федерального закона, но и важным элементом самого механизма регулирования в сфере совместного ведения, устраняющим абстрактность общефедеральных норм и дополняющим их спецификой региональной правоприменительной практики. Приоритетным становится не соподчиненность и иерархичность системы законодательства о муниципальной службе, а «встроенность» региональных законов в систему законодательного регулирования муниципального управления в целом.

Муниципальная служба в субъекте РФ осуществляется в соответствии:

1) с Конституцией РФ;

2) с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

3) с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

4) с иными федеральными законами;

5) с иными нормативными правовыми актами РФ;

6) с конституцией (уставом) субъекта РФ;

7) с законом субъекта РФ «О муниципальной службе в субъекте Российской Федерации»;

8) с иными законами субъекта РФ;

9) с иными нормативными правовыми актами субъекта РФ;

10) с уставами муниципальных образований;

11) с решениями, принятыми на сходах граждан;

12) с иными муниципальными правовыми актами.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере муниципальной службы относятся:

1) законодательное регулирование вопросов муниципальной

службы в соответствии с федеральными законами;

2) предоставление дополнительных гарантий муниципальным служащим;

3) утверждение законом субъекта РФ реестра должностей муниципальной службы в субъекте РФ;

4) установление законом субъекта РФ соотношения должностей муниципальной службы субъекта РФ и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы региона;

5) определение законом субъекта РФ типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы;

6) установление законом субъекта РФ дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа), назначаемого на данную должность по контракту;

7) утверждение законом субъекта РФ типовой формы контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту;

8) утверждение законом субъекта РФ типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих;

9) определение законом субъекта РФ порядка и условий предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет;

10) установление законом субъекта РФ порядка исчисления стажа муниципальной службы и зачета в него иных периодов трудовой деятельности, за исключением указанных в ч. 1 ст. 25 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

11) регулирование законами субъекта РФ вопросов о видах поощрений муниципальных служащих и порядке их применения;

12) регулирование законами субъекта РФ отдельных вопросов денежного содержания муниципальных служащих;

13) установление законом субъекта РФ предельных нормативов размера оплаты труда муниципальных служащих в муниципальных образованиях, которым предоставляются дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности;

14) определение законами субъекта РФ вопросов кадровой работы, за исключением указанных в ст. 28 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

15) разработка и принятие программ развития

муниципальной службы субъекта РФ, установление порядка, условий и сроков проведения экспериментов в ходе реализации указанных программ;

16) регулирование законодательством иных вопросов осуществления муниципальной службы, регулирование которых не отнесено к компетенции федеральных органов государственной власти, а также к собственной компетенции органов местного самоуправления.

Следует отметить, что правовое регулирование муниципальной службы на региональном уровне в основном осуществляется законами субъектов РФ и постановлениями правительств субъектов РФ. Отдельные вопросы, как правило, носящие не нормативный, а регулирующий характер, решаются посредством принятия указов (постановлений) высших должностных лиц субъектов РФ.

Так, при составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ (региональный реестр).

Региональный реестр представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных:

1) по органам местного самоуправления и избирательным комиссиям муниципальных образований;

2) по группам должностей муниципальной службы;

3) по функциональным признакам должностей муниципальной службы, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии с региональным реестром устанавливаются:

– должности муниципальной службы муниципальными правовыми актами (ч. 2 ст. 6 ФЗ-25);

– наименования должностей муниципальной службы, которые используются при составлении и утверждении штатного расписания органов местного самоуправления и аппарата избирательной комиссии муниципального образования.

В региональном реестре должностей могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, путем заключения с муниципальным служащим трудового договора на срок полномочий указанного лица (ст. 7 ФЗ-25).

Также федеральный закон № 25-ФЗ частично передает

правовое регулирование общих принципов оплаты труда муниципального служащего на региональный уровень (ст. 22 ФЗ-25). Законом субъекта РФ могут устанавливаться:

1) порядок и условия предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет (продолжительностью не более 15 календарных дней) (ч. 4, 5 ст. 21 ФЗ-25);

2) ежемесячные дополнительные выплаты, включаемые в денежное содержание оплаты труда муниципального служащего (ч. 1 ст. 25 ФЗ-25).

В муниципальных образованиях, которым предоставляются дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности в случаях и порядке, установленных федеральными законами, размер оплаты труда муниципальных служащих устанавливается в соответствии с предельными нормативами, предусмотренными законодательством субъекта РФ. Федеральный закон № 25-ФЗ, определяя перечень гарантий, предоставляемых муниципальному служащему, оставляет его открытым и дает возможность региональным законодателям своими законодательными актами установить дополнительные гарантии (ч. 3 ст. 23 ФЗ-25).

Законом субъекта РФ устанавливается также и порядок исчисления стажа муниципальной службы и зачета в него периодов трудовой деятельности на иных должностях, установленных региональным законодательством и не включенных в перечень должностей, определенных для включения в стаж муниципальной службы ч. 1 ст. 25 ФЗ № 25-ФЗ (ч. 2 ст. 25 ФЗ-25). При этом в различных субъектах РФ могут быть установлены свои категории должностных лиц, трудовая деятельность которых включается региональными законами в стаж муниципальной (государственной) службы, дающий право на получение надбавки за выслугу лет, дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, пенсии за выслугу лет и ежемесячной доплаты к назначенной трудовой пенсии.

Федеральный законодатель устанавливает, что развитие муниципальной службы в субъекте РФ обеспечивается муниципальными программами развития муниципальной службы и программами развития муниципальной службы субъекта РФ, финансируемыми соответственно за счет средств местных бюджетов и бюджета субъекта РФ (ч. 2 ст. 35 ФЗ-25). При этом программа развития муниципальной службы субъекта РФ утверждается соответствующим региональным законодательным актом.

В целях координации деятельности, связанной с правовым регулированием муниципальной службы в субъекте РФ, может

создаваться Совет по вопросам государственной и муниципальной служб субъекта РФ при высшем должностном лице или правительстве субъекта РФ. Как правило, состав совета и положение о совете утверждаются высшим должностным лицом субъекта РФ. Следует отметить, что законодательные акты субъектов РФ, регулирующие правоотношения в сфере муниципальной службы, могут существенно отличаться как по структуре, так и по содержанию.

Наряду с законодательными актами субъектов РФ вопросы организации муниципальной службы также широко представлены региональными подзаконными актами. К ним, например, относятся:

– акты законодательного (представительного) органа субъекта РФ (постановления);

– акты высшего должностного лица субъекта РФ: указы, распоряжения президента республики в составе РФ; постановления, распоряжения губернатора (главы администрации) субъекта РФ, как правило, возглавляющего высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (региональное правительство);

– акты правительства (Кабинета министров республики в составе РФ) субъекта РФ, постановления, распоряжения, принимаемые членами правительства в коллегиальном порядке.

Федеральный законодатель не дает специальных указаний на то, что рассмотренный выше перечень вопросов муниципальной службы, регулируемых законодательством субъектов РФ, является исчерпывающим. Субъекты РФ могут издавать законодательные и другие нормативные правовые акты, регулирующие иные вопросы муниципальной службы, при условии, что они не будут вступать в противоречие с федеральными нормативными правовыми актами большей юридической силы и не будут ограничивать самостоятельность органов местного самоуправления, действующих в границах своих полномочий.

При этом принятие региональных законодательных актов, регулирующих вопросы муниципальной службы, должно сопровождаться отменой нормативных правовых актов, ранее регулировавших аналогичные правоотношения в сфере муниципальной службы.

Субъектами РФ при формировании своих правовых баз в сфере муниципальной службы необходимо принять следующие нормативные правовые акты:

1. «Об утверждении реестра должностей муниципальной службы в субъекте РФ».

2. «О соотношении должностей муниципальной службы и

должностей государственной гражданской службы субъекта РФ с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта РФ».

3. «О типовых квалификационных требованиях для замещения должностей муниципальной службы в соответствии с квалификацией должностей муниципальной службы».

4. «О типовой форме контракта с лицом, назначенным на должность главы местной администрации по контракту».

5. «О типовом положении по проведению аттестации муниципальных служащих».

6. «О порядке и условиях предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет».

7. «О ежемесячных и иных дополнительных выплатах к должностному окладу муниципальных служащих».

8. «О порядке исчисления стажа муниципальной службы и зачета в него иных периодов трудовой деятельности».

9. «О видах поощрения муниципального служащего и порядке их применения».

10. «О программах развития муниципальной службы за счет бюджетов субъектов РФ».

11. «О порядке, условиях и сроках проведения экспериментов в ходе реализации муниципальной службы».

Рекомендованный Министерством экономического развития и торговли РФ перечень позволяет предположить, что федеральные органы управления не настаивают на том, чтобы в субъектах РФ в обязательном порядке были приняты региональные законы о муниципальной службе.

Исходя из этого региональные власти, уполномоченные принимать нормативные правовые акты о муниципальной службе, должны выбрать один из возможных вариантов ее формирования.

Первый вариант. Принять закон субъекта РФ о муниципальной службе, максимально решающий все вопросы, регулирование которых отнесено федеральным законодательством к компетенции региональных властей и далее, подзаконными нормативными правовыми актами утвердить типовые процедуры, положения и формы, доводящие до оптимального результата субъектное законодательство о муниципальной службе.

Второй вариант. Не принимая закона субъекта РФ о муниципальной службе, принять пакет региональных законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы муниципальной службы,

согласуя их с базовыми положениями о муниципальной службе Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Таким образом, проведенный анализ правового регулирования муниципальной службы на региональном уровне позволяет сделать вывод о том, что Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» позволил более качественно, чем ранее действовавший федеральный закон, разграничить компетенции федеральных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в вопросах регулирования муниципальной службы. Новый закон о муниципальной службе стал более унифицированным, передающим на федеральный уровень больше возможностей правового регулирования муниципальной службы.

2.3. Система муниципальных правовых актов, регулирующая правоотношения в сфере муниципальной службы

Федеральный закон от 02.03.2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации», уйдя от понятия «законодательная основа муниципальной службы», выстроил единую вертикаль нормативных правовых актов о муниципальной службе. Она, наряду с федеральным и региональным законодательством, включает в правовую систему о муниципальной службе муниципальные правовые акты и решения, принятые на сходах граждан, в случае, когда полномочия представительного органа местного самоуправления осуществляются сходом граждан (ст. 25, 35 ФЗ-131).

По своей юридической силе нормативные акты органов местного самоуправления занимают место, следующее за законами субъектов РФ, то есть в соответствии с конституционными требованиями о единстве и иерархической соподчиненности нормативных правовых актов (нормативных актов) в российской правовой системе. Муниципальные правовые акты по вопросам регулирования муниципальной службы должны соответствовать профильным региональным законам. Данный принцип закреплен в ст. 7 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», являющегося базовым в сфере муниципальных правоотношений.

Федеральным законом № 131-ФЗ дано определение муниципального правового акта: это решение по вопросам

местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер (ч. 1 ст. 2 ФЗ-131).

При этом в соответствии с положениями ч. 4 ст. 7 ФЗ № 131-ФЗ муниципальные правовые акты не должны противоречить:

1) федеральный блок нормативных актов

– Конституции РФ;

– федеральным конституционным законам;

– Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– другим федеральным законам (в первую очередь Федеральному закону № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» как базовому в вопросах о муниципальной службе);

– иным нормативным правовым актам РФ;

2) региональный блок нормативных актов:

– конституциям (уставам) субъектов РФ;

– законам субъектов РФ;

– иным нормативным правовым актам субъектов РФ.

Таким образом, вопросы организации муниципальной службы выходят за рамки трудового и административного права и должны на местном уровне регулироваться наряду с федеральным и региональным законодательством еще и муниципальными правовыми актами. Необходимость регулирования муниципальными правовыми актами отношений, связанных с исполнением муниципальными служащими своих должностных обязанностей, обусловлена потребностью более полного учета специфики их службы, связанной со структурой органов муниципального образования; объемом компетенции конкретного муниципального служащего; иными факторами (климатическим, географическим, демографическим, социально-экономическим и т.д.), особенными для каждого конкретного муниципального образования.

Руководствуясь положениями гл. 7 ФЗ № 131-ФЗ (ст. 43 ФЗ-131), в систему муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы муниципальной службы, можно включить:

1) устав муниципального образования;

2) правовые акты (решения), принятые на местном референдуме (сходе граждан);

3) нормативные (решения, постановления) и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

4) правовые акты (постановления, распоряжения) главы муниципального образования;

5) постановления (распоряжения) главы местной администрации (исполнительно-распорядительного органа);

6) правовые акты (распоряжения, приказы) иных органов муниципального образования, наличие которых предусмотрено уставом муниципального образования;

7) правовые акты (приказы) иных должностных лиц местного самоуправления, наличие которых предусмотрено уставом муниципального образования.

Исходя из приведенного перечня муниципальных правовых актов, которыми могут регулироваться вопросы о муниципальной службе, субъектами правотворчества по поводу этих правоотношений могут быть: граждане, принимающие решения на местном референдуме (сходе граждан); представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования; глава местной администрации; иные органы и должностные лица, уполномоченные регулировать вопросы о муниципальной службе.

При этом органы местного самоуправления не могут осуществлять законодательное правотворчество, а могут только конкретизировать нормы, установленные в законах, принимаемых уполномоченными органами государственной власти, и использовать их в целях развития своей правовой базы.

Устав муниципального образования и решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Ими определяются виды, порядок принятия (издания) официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Так, в уставе муниципального образования вопросы организации муниципальной службы в обязательном порядке должны содержать нормы, связанные с определением:

– структуры формирования органов местного самоуправления;

– порядка формирования органов местного самоуправления;

– наименования и полномочий должностных лиц местного самоуправления;

– видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

– оснований наступления ответственности для органов и должностных лиц местного самоуправления;

– порядка решения вопросов, связанных с ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (ч. 1 ст. 44 ФЗ-131).

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным федеральным и региональным законодательством, уставом муниципального образования к его компетенции, принимает решения и постановления, устанавливающие общеобязательные правила по регулированию всех вопросов, в том числе о муниципальной службе, обеспечивающие функционирование муниципального образования.

Муниципальные правовые акты о муниципальной службе вступают в силу в порядке, определенном уставом муниципального образования. Федеральный закон № 131-ФЗ, устанавливая полномочия органов местного самоуправления в различных сферах общественных отношений, не определил конкретный орган или должностное лицо, принимающие тот или иной муниципальный правовой акт о муниципальной службе. Поэтому такое разграничение должно быть закреплено в уставе муниципального образования.

Органы и должностные лица местного самоуправления муниципального образования, формируя свою правовую базу по вопросам организации муниципальной службы, в первую очередь должны руководствоваться положениями ФЗ № 25-ФЗ, относящего на уровень местного самоуправления регулирование следующих вопросов:

1. Установление должностей муниципальной службы в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ (ч. 2 ст. 6 ФЗ-25).

2. Установление квалификационных требований к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (гражданской службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, на основе устанавливаемых законом субъекта РФ типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы (ч. 2 ст. 9 ФЗ-25).

3. Установление дополнительных требований к кандидату на должность главы местной администрации сельского (городского) поселения, замещаемую им на срочной контрактной основе по

конкурсу (ч. 3 ст. 9 ФЗ-25).

4. Установление дополнительных требований к кандидату на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа), замещаемую им на срочной контрактной основе по конкурсу (ч. 3 ст. 9 ФЗ-25).

5. Установление права муниципального служащего на повышение квалификации за счет средств местного бюджета (п. 7 ч. 1 ст. 11 ФЗ-25).

6. Установление запрета муниципальному служащему в период прохождения муниципальной службы состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с действующим законодательством, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией (п. 1 ч. 1 ст. 14 ФЗ-25).

7. Установление порядка проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, принимаемого представительным органом муниципального образования и предусматривающего опубликование не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса:

– условий проведения конкурса;

– сведений о дате проведения конкурса;

– времени и месте проведения конкурса;

– проекта трудового договора с муниципальным служащим (ч. 2 ст. 17 ФЗ-25).

8. Установление общего числа членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядка ее формирования представительными органами муниципального образования (ч. 2 ст. 17 ФЗ-25).

9. Утверждение положения по проведению аттестации муниципальных служащих, принятого в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утвержденным законом субъекта РФ (ч. 7 ст. 18 ФЗ-25).

10. Определение размера должностного оклада, размера ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядка их осуществления, устанавливаемых в соответствии с федеральным и субъектным законодательством (ч. 2 ст. 22 ФЗ-25).

11. Установление гарантий, предоставляемых муниципальному служащему в виде:

– отдыха, обеспечиваемого установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени;

– выходных дней и нерабочих праздничных дней;

– ежегодного оплачиваемого отпуска (п. 3 ч. 1 ст. 23 ФЗ-25).

12. Определение видов поощрения муниципального

служащего и порядка его применения, устанавливаемых в соответствии с федеральным и субъектным законодательством (ст. 26 ФЗ-25).

13. Отстранение муниципального служащего, допустившего проступок от исполнения должностных обязанностей, до момента решения вопроса о его дисциплинарной ответственности (ч. 2 ст. 27 ФЗ-25).

14. Определение порядка ведения реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании (ч. 4 ст. 31 ФЗ-25).

15. Ведение кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы (ст. 33 ФЗ-25).

16. Разработка муниципальных программ развития муниципальной службы, финансируемых за счет средств местного бюджета (ч. 1 ст. 35 ФЗ-25).

17. Определение порядка, условий и сроков проведения экспериментов в ходе реализации программ развития муниципальной службы (ч. 2 ст. 35 ФЗ-25).

Таким образом (и это необходимо учитывать в практической деятельности), правовое регулирование муниципальной службы является многоуровневым: федеральное, включая международные акты, субъектов РФ, муниципальное, а также в трудовых отношениях локальные акты муниципального образования и индивидуальные акты по труду. При этом федеральное законодательство составляет базу, стержень законодательного регулирования муниципальной службы.

Следует также отметить, что правовое регулирование муниципальной службы имеет ряд особенностей. Особенности данного правового регулирования определяются:

– отнесением общих принципов организации местного самоуправления к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;

– отнесением муниципальной службы как самостоятельного правового института к комплексной отрасли права;

– влиянием муниципальной службы на права граждан, включая и права самих муниципальных служащих;

– самостоятельностью местного самоуправления в осуществлении своей деятельности и определении необходимых для этого организационных структур;

– самостоятельностью местного самоуправления в пределах установленной компетенции в определении объемов, направлений расходования и расходовании бюджетных средств;

– деятельностью органов и должностных лиц от имени муниципального образования, отсутствием собственных целей, отличных от целей муниципального образования,

осуществлением органами местного самоуправления деятельности не в интересах данных органов как организаций, а в интересах муниципального образования в целом;

– производностью компетенции должностных лиц муниципальной службы от компетенции органов, в которых эта служба осуществляется;

– взаимосвязью муниципальной службы с государственной гражданской службой;

– двойственным характером статуса муниципальных служащих при осуществлении ими своих должностных полномочий;

– спецификой управленческой деятельности и особенностями публичной деятельности, что предусматривает дополнительные требованиями к персоналу;

– необходимостью открытости деятельности по осуществлению местного самоуправления для населения, обязанностью информировать население об ее осуществлении, результатах, а также о предполагаемых решениях;

– необходимостью обеспечить условия для проявления муниципальным служащим инициативы и заинтересованности в результатах труда, с одной стороны, и для исключения конфликта интересов, злоупотреблений при применении властных полномочий – с другой;

– особыми требованиями к профессионализму муниципальных служащих в связи с существенным влиянием результатов их труда на значительную часть общественных отношений, в особенности социальных.

Особенности правового регулирования муниципальной службы должны в обязательном порядке учитываться органами местного самоуправления и муниципальными служащими и грамотно применяться.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Охарактеризуйте систему нормативных правовых актов, регулирующих муниципальную службу в Российской Федерации.

2. Какие федеральные нормативные правовые акты регулируют вопросы муниципальной службы?

3. Что нового внес Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» в регулирование организационных и финансово-экономических вопросов муниципальной службы, правового статуса муниципального служащего?

4. Какие полномочия в регулировании вопросов муниципальной службы находятся в ведении субъектов федерации?

5. Какие полномочия в регулировании вопросов муниципальной службы находятся в ведении муниципального образования?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – № 10. – Ст. 1152.

3. Загорский Д. С. Новое в законодательстве о муниципальной службе / Д. С. Загорский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 7. – С. 20-22.

4. Новое в законодательстве о муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 7. – С. 20-22.

5. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы / С.Ю. Кабашов. – М.: Инфра-М, 2010. – 480 с.

6. Каллагов Т.Э. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации / Т.Э. Каллагов, С.М. Петров. – М.: Юркомпани, 2009. – 144 с.

7. Нечипоренко В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации / В.С. Нечипоренко, Л.В. Прибыткова. – М.: РАГС, 2010. – 138 с.

Тема 3.
ДОЛЖНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ: КЛАССИФИКАЦИЯ, РЕЕСТР, КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

1. Должности муниципальной службы: понятие и классификация.
2. Квалификационные требования к служебным должностям и требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

3.1. Должности муниципальной службы: понятие и классификация

Необходимым элементом любой управленческой структуры, в том числе и структуры местного самоуправления, является должность. Служебная деятельность в органах государственной власти и местного самоуправления осуществляется на основе замещения должности. Определение муниципальной должности и её признаки даются в Законе «О муниципальной службе в Российской Федерации». Муниципальная должность – это должность предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за осуществление этих обязанностей.

К основным признакам муниципальной должности относятся:

а) устанавливается уставом муниципального образования и иными нормативными актами органов местного самоуправления;

б) предполагает ответственность за исполнение связанных с ней обязанностей;

в) замещается на постоянной основе, в порядке, установленном законом;

г) наличие определённого комплекса прав и обязанностей, необходимых для осуществления задач и функций местного самоуправления.

Законодательство различает два вида муниципальных должностей:

– выборные должностные лица, избранные населением непосредственно (депутаты, выборные должностные лица, выборные органы); представительным и иным выборным органом местного самоуправления из своего состава;

– замещаемые на основе трудового договора – собственно муниципальная должность муниципальной службы (муниципальные служащие): должности с полномочиями на решение вопросов местного значения; должности с обязанностями по исполнению и обеспечению полномочий органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 6 ФЗ № 25-ФЗ должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом субъекта РФ.

В соответствии со ст. 8 ФЗ № 25-ФЗ на муниципальной службе предусматривается пять групп должностей муниципальной службы (классификация должностей муниципальной службы):

1) высшие должности муниципальной службы;
2) главные должности муниципальной службы;
3) ведущие должности муниципальной службы;
4) старшие должности муниципальной службы;
5) младшие должности муниципальной службы.

Муниципальным служащим могут быть присвоены следующие классные чины:

– действительный советник муниципальной службы 1, 2 и 3-го класса – муниципальным служащим, замещающим высшие муниципальные должности муниципальной службы;

– старший советник муниципальной службы 1, 2 и 3-го класса – муниципальным служащим, замещающим главные муниципальные должности муниципальной службы;

– советник муниципальной службы 1, 2 и 3-го класса – муниципальным служащим, замещающим ведущие муниципальные должности муниципальной службы;

– старший референт муниципальной службы 1, 2 и 3-го класса – муниципальным служащим, замещающим старшие муниципальные должности муниципальной службы;

– референт муниципальной службы 1, 2 и 3-го класса – муниципальным служащим, замещающим младшие муниципальные должности муниципальной службы.[62]

Общими основаниями присвоения классных чинов муниципальным служащим являются:

– назначение на муниципальную должность;

– истечение установленных сроков выслуги в данной должности;

– достижение высоких показателей в работе по занимаемой должности;

– сдача квалификационного экзамена;

– получение более высокого профессионального образования по специальности.

Порядок присвоения классных чинов и порядок сдачи квалификационного экзамена муниципальными служащими определяются муниципальным правовым актом в соответствии с порядком присвоения классных чинов и сдачи квалификационного экзамена, установленным для государственных гражданских служащих. Со дня присвоения классного чина муниципальному служащему производится выплата оклада в соответствии с присвоенным ему классным чином муниципальной службы.

Присвоенный классный чин сохраняется за муниципальным служащим при освобождении его от замещаемой должности муниципальной службы и увольнении с муниципальной службы, а также при поступлении на муниципальную службу вновь. Классный чин не присваивается муниципальным служащим, имеющим непогашенные дисциплинарные взыскания, а также муниципальным служащим, в отношении которых возбуждено уголовное дело. Муниципальный служащий может быть лишен классного чина судом при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления.

При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы,

классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

В реестре должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

3.2. Квалификационные требования к служебным должностям и требования к кандидатам на должность главы местной администрации

В ст. 9 ФЗ № 25-ФЗ предусматривается, что для замещения должностей муниципальной службы предъявляются квалификационные требования:

– к уровню профессионального образования;

– к стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности;

– к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта РФ в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.[63]

Для замещения должностей муниципальной службы к гражданину предъявляются следующие квалификационные требования:

1) к уровню образования:

а) для замещения высших, главных, ведущих и старших должностей муниципальной службы – высшее профессиональное образование; б) для замещения младших должностей муниципальной службы – среднее профессиональное образование;

2) к стажу работы:

а) для замещения высших, главных должностей муниципальной службы – стаж работы на должностях муниципальной службы, должностях государственной службы не менее четырех лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет; б) для замещения ведущих должностей муниципальной службы – стаж работы на должностях муниципальной службы, должностях государственной службы не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее четырех лет; в) для замещения старших и младших должностей муниципальной службы – требования к стажу работы не предъявляются.

2. Требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами с учетом задач и функций органов местного самоуправления, муниципальных органов и включаются в должностную инструкцию муниципального служащего.

В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) – уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта РФ, могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

К кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа), назначаемым на указанную должность по контракту, устанавливаются дополнительные требования: наличие высшего образования, стажа работы на должности руководителя, заместителя руководителя организации, государственного органа, органа местного самоуправления, руководителя их структурного подразделения не менее пяти лет или стажа муниципальной или государственной службы не менее трех лет, а также достижение возраста 25 лет.

В ст. 8 ФЗ № 25-ФЗ устанавливается, что соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта РФ устанавливается законом субъекта РФ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что понимается под должностью муниципальной службы?

2. Какова современная классификация должностей муниципальной службы?

3. Каковы квалификационные требования к должностям муниципальной службы в Российской Федерации?

4. Опишите условия присвоения и сохранения классных чинов муниципальным служащим.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – № 10. – Ст. 1152.

3. Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба России. История и современность / В.Г. Игнатов. – М.: Феникс, МарТ, 2010. – 400 с.

4. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы / С.Ю. Кабашов. – М.: Инфра-М, 2010. – 480 с.

5. Нечипоренко В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации / В.С. Нечипоренко, Л.В. Прибыткова. – М.: РАГС, 2010. – 138 с.

6. Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации / Л.Т. Чихладзе, Д.О. Ежевский. – М.: Феникс, 2009. – 256 с.

Тема 4.
ПОРЯДОК ПОСТУПЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ, ЕЕ ПРОХОЖДЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ

1. Порядок поступления и конкурс на замещение должности муниципальной службы.
2. Прохождение муниципальной службы.
3. Основания и порядок прекращения муниципальной службы.

4.1. Порядок поступления и конкурс на замещение должности муниципальной службы

Порядок поступления на муниципальную службу и прохождения муниципальной службы определяется федеральным законодательством о муниципальной службе о труде, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с настоящим федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой.

При поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

1) заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы;

2) собственноручно заполненную и подписанную анкету по

форме, установленной Правительством Российской Федерации;

3) паспорт;

4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;

5) документ об образовании;

6) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;

7) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;

8) документы воинского учета – для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;

9) заключение медицинского учреждения об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;

10) сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

11) иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.[64]

Сведения могут подвергаться проверке в установленном федеральными законами порядке. В отдельных муниципальных образованиях федеральными законами могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу.

В случае установления в процессе проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством и с учетом особенностей, предусмотренных настоящим федеральным законом.

Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт. Порядок замещения должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом,

назначаемым на указанную должность по контракту, определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Типовая форма контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, утверждается законом субъекта Российской Федерации.

Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы. Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы.

4.2. Прохождение муниципальной службы

Прохождение муниципальной службы – последовательная смена служащим должностей в процессе реализации им нормативных правовых требований, в соответствии с которыми осуществляются его права и обязанности.

Прохождение муниципальной службы объединяет правовые нормы, устанавливающие следующие вопросы:

– замещение должностей;

– профессиональная подготовка и переподготовка;

– совместительство;

– выполнение служащими своих должностных обязанностей и реализации прав;

– присвоение квалификационных разрядов;

– поощрение служащих и привлечение их к ответственности;

– аттестация, продвижение по службе, условия службы;

– социально-правовая защита служащих (гарантии, льготы, компенсации);

– основания и способы прекращения службы.

В целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия замещаемой должности, решения вопроса о сохранении или присвоении служащему очередного квалификационного разряда, а также для включения муниципального служащего в резерв для замещения вышестоящей должности проводится аттестация муниципального служащего. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года. Положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

1) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;

2) достигшие возраста 60 лет;

3) беременные женщины;

4) находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода их из отпуска);

5) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует, а также может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих, о направлении отдельных муниципальных служащих на повышение

квалификации.

Результаты аттестации сообщаются аттестованным муниципальным служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Материалы аттестации передаются представителю нанимателя (работодателю). Представитель нанимателя (работодатель) принимает решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе или в срок не более одного месяца со дня аттестации о понижении муниципального служащего в должности с его согласия.

В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается. Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.

Положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Дисциплина труда и правила внутреннего трудового распорядка. В федеральном законе № 79-ФЗ используется термин «служебная дисциплина», под которой понимается обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с данным федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом (ст. 56). В Трудовом кодексе РФ используется термин «дисциплина труда», под которой понимается обязательное для всех работников подчинение правилам поведения, определенным в соответствии с настоящим кодексом, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором (ст. 189).

В федеральном законе № 25-ФЗ эти термины не используются. Однако очевидно, что оба вышеприведенных

определения построены подобным образом. Поэтому в данной теме оба термина будут использоваться как синонимы. Очевидно, что дисциплина проявляется в обязанности муниципальных служащих добросовестно исполнять функции по замещаемой должности и соблюдать установленные в органе местного самоуправления правила осуществления служебной деятельности. Эта обязанность выражает общие требования должностного поведения муниципального служащего в сфере управления.

Правила осуществления служебной деятельности определяются федеральным законом № 25-ФЗ, предусматривающим основные обязанности муниципального служащего (ст. 12), ограничения (ст. 13) и запреты (ст. 14), связанные с муниципальной службой, иными нормативными актами, служебным контрактом, а также Трудовым кодексом РФ.

Средствами обеспечения служебной дисциплины являются создание необходимых организационных и экономических условий для нормальной служебной деятельности, применение мер поощрения за безупречную и эффективную службу, а в необходимых случаях – мер дисциплинарного взыскания. Таким образом, соблюдение служебной дисциплины зависит не только от муниципальных служащих, но и от представителя нанимателя (работодателя и прежде всего от выполнения им установленных законодательством основных обязанностей по обеспечению нормальных условий прохождения муниципальным служащим муниципальной службы (ст. 11, 23 Федерального закона № 25-ФЗ).

Дисциплина труда и внутренний трудовой распорядок – два взаимосвязанных понятия. Без обеспечения надлежащего порядка труда отсутствует трудовая дисциплина и нарушается процесс коллективного труда. Поэтому требования внутреннего трудового распорядка обязательны для всех лиц, состоящих в трудовых отношениях, то есть как для работников, для которых данная работа является основной, так и для совместителей и для тех, кто занят неполную рабочую неделю или неполный рабочий день, и в целом как для работников, так и для работодателя. Сущность внутреннего трудового распорядка в том и состоит, чтобы подчинить деятельность людей в процессе совместного труда строгому соблюдению правил установленного порядка труда.

Если в организации не определен надлежащий порядок труда, то становится невозможным и требование соблюдения служебной, трудовой дисциплины. Согласно ст. 189 Трудового кодекса РФ трудовой распорядок определяется правилами внутреннего трудового распорядка. Правила внутреннего

трудового распорядка – локальный нормативный акт, регламентирующий в соответствии с Трудовым кодексом РФ и иными федеральными законами порядок приема и увольнения работников, основные права, обязанности и ответственность сторон трудового договора, режим работы, время отдыха, применяемые к работникам меры поощрения и взыскания, а также иные вопросы регулирования трудовых отношений у данного работодателя.

Таким образом, правила служебного распорядка можно определить как локальный нормативный акт органа местного самоуправления, регламентирующий порядок приема на муниципальную службу и увольнения муниципальных служащих, основные права, обязанности и ответственность сторон служебного контракта, режим службы, время отдыха, применяемые к муниципальным служащим меры поощрения и взыскания, а также иные вопросы регулирования служебных отношений.

Содержание правил служебного распорядка (правил внутреннего трудового распорядка), как правило, включает следующие положения:

1. Порядок приема и увольнения муниципальных служащих.
2. Права, обязанности муниципальных служащих.
3. Права, обязанности органа местного самоуправления.
4. Служебное время, время отдыха (в том числе, продолжительность и режим служебного времени; ненормированный служебный день; учет служебного времени).
5. Применяемые к муниципальному служащему меры поощрения и взыскания.
6. Иные положения.

Меры поощрения муниципального служащего. Под поощрением следует понимать публичное признание заслуг, оказание почета как отдельным муниципальным служащим, так и коллективу служащих в форме установленных действующим законодательством мер поощрения, льгот и преимуществ.

В соответствии со ст. 26 федерального закона № 25-ФЗ виды поощрения муниципального служащего и порядок их применения устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ. В ст. 191 Трудового кодекса РФ работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии). Другие виды поощрений работников за труд определяются коллективным договором или правилами

внутреннего трудового распорядка, а также уставами и положениями о дисциплине. За особые трудовые заслуги перед обществом и государством муниципальные служащие могут быть представлены к государственным наградам.

Четкое указание на основания применение мер поощрения в действующем законодательстве отсутствует. Хотя в отношении, например, государственных наград ситуация иная. Также отсутствует полный список возможных мер поощрения. Этот вопрос должен быть урегулирован муниципальными нормативными правовыми актами.

Все меры поощрения можно разделить на две большие группы – меры материального характера (премия, ценный подарок, путевка и др.)

и морального (объявление благодарности, помещение на Доску почета, вручение грамоты). В отличие от дисциплинарных мер возможно применение одновременно нескольких мер поощрения, например объявление благодарности и выплата премии. В качестве меры поощрения может быть применена такая мера, как досрочное снятие дисциплинарного взыскания.

Кроме поощрений органа местного самоуправления, к муниципальному служащему могут быть применены следующие виды поощрений:

– поощрение Правительства РФ;

– поощрение Президента РФ;

– присвоение почетных званий РФ;

– награждение знаками отличия РФ;

– награждение орденами и медалями РФ.

В соответствии с указом Президента РФ государственные награды РФ являются высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством. Государственными наградами РФ являются: звание Героя РФ, ордена, медали, знаки отличия РФ; почетные звания РФ. Список почетных званий утверждается указом Президента РФ. В настоящее время существует 60 различных почетных званий. Сведения о награждениях заносятся в трудовую книжку муниципального служащего.

В Трудовом кодексе РФ не определена процедура применения мер поощрения. Следовательно, она определяется работодателем, который при применении поощрений должен уделить внимание соразмерности поощрения, процедуры применения поощрения с достижениями работника. В целях обеспечения гласности и

действенности поощрений они объявляются приказом, доводятся до сведения всех работников организации и заносятся в трудовою книжку работника.

Новый Трудовой кодекс не содержит норм о неприменении мер поощрений в период, когда действует дисциплинарное взыскание, как это было в старом КЗоТе. Следовательно, решение вопроса о возможности применения мер поощрений к муниципальному служащему в период, когда у него не погашено дисциплинарное взыскание, полностью зависит от усмотрения работодателя.

Рабочее (служебное) время муниципальных служащих регулируется в соответствии с трудовым законодательством и составляет 40 часов в неделю.

Время отдыха. Муниципальному служащему предоставляется ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности муниципальной службы и денежного содержания, размер которого определяется в порядке, установленном трудовым законодательством для исчисления средней заработной платы. Ежегодный оплачиваемый отпуск муниципального служащего состоит из основного оплачиваемого отпуска и дополнительных оплачиваемых отпусков. Ежегодный основной оплачиваемый отпуск предоставляется муниципальному служащему продолжительностью 30 календарных дней. Для муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы отдельных групп должностей муниципальной службы, законами субъектов Российской Федерации может устанавливаться ежегодный основной оплачиваемый отпуск большей продолжительности.

Ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются муниципальному служащему за выслугу лет (продолжительностью не более 15 календарных дней), а также в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Порядок и условия предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет определяются законом субъекта Российской Федерации.

Муниципальному служащему по его письменному заявлению решением представителя нанимателя (работодателя) может предоставляться отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года. Муниципальному служащему предоставляется отпуск без сохранения денежного содержания в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Оплата труда муниципального служащего производится в

виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы (далее – должностной оклад), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Стаж . Представляет собой общую (суммарную) продолжительность замещения должностей муниципальной службы, выборных должностей в органах местного самоуправления, а также иных должностей в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Стаж службы дает право муниципальному служащему на установление:

– ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет;

– ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет;

– поощрения за безупречную и эффективную службу.

Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной гражданской службы государственного гражданского служащего. Время работы на должностях муниципальной службы засчитывается в стаж государственной гражданской службы, исчисляемый для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу.

Общие требования к системе профессионального обучения муниципальных служащих:

1) обеспечивать целевую подготовку, переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих, как правило, на основе государственного заказа;

2) реализовывать широкий спектр программ обучения в зависимости от базового образования, опыта работы и результатов аттестации муниципальных служащих;

3) иметь широкую, пропорционально распределенную сеть учебных заведений для полного удовлетворения потребностей структур управления в профессиональном обучении кадров;

4) располагать многообразием форм обучения (с отрывом и без отрыва от работы, сочетание этих форм, блочно-модульный принцип);

5) обладать педагогическим и научным потенциалом, способным обеспечивать качество учебного процесса, высокий уровень научных исследований.

Структура учебных заведений, осуществляющих подготовку муниципальных служащих:

– федеральный уровень;

– уровень субъектов РФ;

– уровень местного самоуправления. Следует различать три вида обучения.

Подготовка кадров – планомерное и организованное обучение и выпуск квалифицированных кадров для всех областей человеческой деятельности, владеющих совокупностью специальных знаний, умений, навыков и способами общения.

Переподготовка кадров – обучение кадров с целью освоения новых знаний и умений, навыков и способов общения в связи с овладением новой профессией или изменившимися требованиями к содержанию и результатам труда.

Повышение квалификации – обучение кадров с целью усовершенствования знаний, умений, навыков и способов общения в связи с ростом требований к профессии или повышением в должности.

4.3. Основания и порядок прекращения муниципальной службы

Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае:

1) достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

2) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство

или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13 и 14 федерального закона № 25-ФЗ.

Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

Муниципальная служба прекращается при увольнении муниципального служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию. Предельным для нахождения на должности муниципальной службы является возраст 60 лет. Допускается однократное продление срока нахождения на муниципальной должности муниципального служащего не более чем на один год. При достижении возраста 65 лет продление нахождения лица на муниципальной службе не допускается. Он может продолжать работу в органах местного самоуправления на условиях срочного трудового договора, не замещая должность муниципальной службы.

Увольнение муниципального служащего может быть осуществлено по инициативе руководителя органа местного самоуправления в случаях:

1) прекращения гражданства Российской Федерации;

2) несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего действующим законодательством;

3) установленного судом факта разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну;

4) достижения им предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

5) наличия установленных законом обстоятельств, препятствующих осуществлению муниципальной службы;

6) вынесения аттестационной комиссией оценки о несоответствии муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы, когда перевод с его согласия на другую работу невозможен.

В законодательстве некоторых субъектов федерации закрепляются гарантии муниципальному служащему при ликвидации и реорганизации муниципального органа. Например, в Самарской области при ликвидации муниципального органа или сокращении его штата муниципальному служащему в случае невозможности предоставления работы в том же муниципальном органе должна быть предложена другая муниципальная должность в другом муниципальном органе с учетом его профессии, квалификации и занимаемой ранее должности.

При невозможности трудоустройства муниципальному служащему, заключившему трудовой договор на неопределенный срок, гарантируется переподготовка (переквалификация) за счет средств местного бюджета с сохранением на период переподготовки денежного содержания по занимаемой ранее должности и непрерывного трудового стажа, а также предоставление возможности замещения иной муниципальной должности.

При увольнении в связи с ликвидацией муниципального органа муниципальному служащему выплачивается средний заработок по ранее занимаемой должности в течение трех месяцев (без зачета выходного пособия). В случае непредоставления муниципальному служащему в соответствии с его профессией и квалификацией муниципальной должности муниципальный служащий остается в резерве муниципальных служащих муниципального образования в течение года непрерывного стажа муниципальной службы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Опишите процедуру конкурса на замещение должности муниципальной службы?
2. Что собой представляет трудовой договор и каковы его формы?
3. Сравните такое кадровое мероприятие, как аттестация, на государственной гражданской службе и на муниципальной службе.
4. Каковы поощрения и награждения за гражданскую службу?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – № 10. – Ст. 1152.

3. Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба России. История и современность / В.Г. Игнатов. – М.: Феникс, МарТ, 2010. – 400 с.

4. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы / С.Ю. Кабашов. – М.: Инфра-М, 2010. – 480 с.

5. Каллагов Т.Э. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации / Т.Э. Каллагов, С.М. Петров. – М.: Юркомпани, 2009. – 144 с.

6. Нечипоренко В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации / В.С. Нечипоренко, Л.В. Прибыткова. – М.: РАГС, 2010. – 138 с.

7. Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации / Л.Т. Чихладзе, Д.О. Ежевский. – М.: Феникс, 2009. – 256 с.

Тема 5.
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

1. Определение понятия «муниципальный служащий».
2. Основные права и обязанности муниципального служащего.
3. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой. Ответственность муниципального служащего.
4. Гарантии муниципального служащего.

5.1. Определение понятия «муниципальный служащий»

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими (ст. 10 ФЗ № 25ФЗ).[65]

Статус (от лат. status – положение, состояние) – это совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение лиц, органов власти, международных организаций. Понятия «статус», «состояние», «положение» применяются тогда, когда речь идет о характеристике положения того или иного субъекта правового общения. При этом за сравнительно редким исключением не делается каких-либо различий между терминами «положение» и «статус». Чаще всего они понимаются как синонимы. Ю.Н. Старилов, анализируя правовой статус государственных служащих, пришел к выводу, что этот статус представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих, установленных законодательством и гарантированных государством.

В законах субъектов РФ обычно указывается, что муниципальные служащие приобретают правовой статус муниципального служащего с момента назначения на должность

муниципальной службы. Хотя корректнее указывать, что правовой статус муниципального служащего возникает со дня вступления гражданина в муниципальную должность муниципальной службы, предусмотренную штатным расписанием органа местного самоуправления. С момента поступления на муниципальную службу на каждого муниципального служащего заводится личное дело, в котором отражается прохождение муниципальной службы.

В соответствии с Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 25-ФЗ) объем полномочий, предоставленных субъектам РФ по регулированию особенностей правового статуса муниципальных служащих, значительно сокращен по сравнению с тем, что предоставлялось федеральным законом № 8-ФЗ. Поэтому в некоторых субъектах РФ начинают появляться статьи, содержащие примерно такие бланкетные нормы: основные права и основные обязанности муниципального служащего, ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, устанавливаются федеральным законом (ст. 8 Закона Санкт-Петербурга от 18.07.2007 № 379-70 «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в СанктПетербурге»).

Социально-правовой статус служащего – это установленные и гарантированные государством и обществом меры должного и возможного поведения работника в области государственно-служебных отношений. Основу социально-правового статуса муниципального служащего составляют семь групп государственно-служебных норм, которые определяют его права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность, социальную защищенность (экономическое обеспечение) и гарантии.

Основы правового статуса муниципального служащего закреплены главой 3 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Основным элементом правового статуса муниципального служащего являются права и обязанности. Права и обязанности муниципального служащего можно подразделить на общие и специальные. Общие права и обязанности свойственны всем служащим и установлены федеральным законом. Специальные права и обязанности устанавливаются исходя из круга полномочий по каждой конкретной должности и закрепляются в должностной инструкции муниципального служащего.

5.2. Основные права и обязанности муниципального служащего

Под субъективным правом муниципального служащего

понимается мера возможного поведения. В соответствии со ст. 11 федерального закона № 25-ФЗ муниципальный служащий имеет право:

1) на ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, с критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

2) на обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

3) на оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

4) на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

5) на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

6) на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

7) на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) на защиту своих персональных данных;

9) на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

10) на объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

11) на рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;

12) на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации[66].

Муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным

письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено настоящим федеральным законом. Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Под обязанностью муниципального служащего понимается мера должного поведения. Исполнение должностных обязанностей составляет основное содержание профессиональной деятельности муниципального служащего. Следует отметить, что неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей рассматривается как дисциплинарный проступок и может повлечь применение мер ответственности. Поэтому очень важно определить объем должностных обязанностей с учетом особенностей работы по конкретной занимаемой должности и закрепить их в должностной инструкции, иных документах.

Муниципальный служащий обязан:

1. Соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение.

2. Исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией.

3. Соблюдать при исполнении должностных обязанностей

права и законные интересы граждан и организаций.

4. Соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией.

5. Поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей.

6. Не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство.

7. Беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей.

8. Представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера).

9. Сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства.

10. Соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим федеральным законом и другими федеральными законами.

11. Сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.[67]

Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации,

законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5.3. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой. Ответственность муниципального служащего

В федеральном законе № 25-ФЗ, также как и в федеральном законе № 79-ФЗ, устанавливаются в отношении муниципальных служащих определенные ограничения. Но при этом осуществляется более корректное регулирование данного вопроса: федеральный закон № 25ФЗ отдельно предусматривает ограничения, которые не позволяют как принимать гражданина на муниципальную службу, так и находиться муниципальному служащему на муниципальной службе. Кроме того, имеется статья, которая содержит запреты, распространяющиеся только на муниципального служащего. Регулирование этого вопроса осуществлено исходя из принципа взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной служб, который заключается в единстве ограничений и обязательств при прохождении данных видов публичной службы.

В ст. 13 федерального закона № 25-ФЗ предусмотрены ограничения, связанные с муниципальной службой. Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в следующих случаях:

1. Признание его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

2. Осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу.

3. Отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой

муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений.

4. Наличие заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством Российской Федерации.

5. Близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

6. Прекращение гражданства Российской Федерации, прекращение гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе.

7. Наличие гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе.

8. Представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу.

9. Непредставление сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.[68]

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет – предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Запреты, налагаемые на муниципального служащего. Запреты – это обязанность муниципального служащего воздерживаться от совершения определенных действий. Целями

установления запретов являются:

– предупреждение злоупотреблений муниципальным служащим своим должностным положением;

– обеспечение профессиональной деятельности муниципальных служащих;

– обеспечение независимости муниципальной службы.

Перечень ограничений и запретов в федеральном законе № 25-ФЗ расширен, но исключено очень существенное ограничение – ограничение на занятие иной оплачиваемой деятельностью. Муниципальный служащий получил право выполнять иную оплачиваемую работу, однако при этом должно быть соблюдено важное условие: в данном случае не должна иметь место личная заинтересованность муниципального служащего, которая влияла бы на результаты исполнения им служебных обязанностей. Такая новация также предусмотрена в рамках соблюдения принципа взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной служб.

В ст. 14 федерального закона № 25-ФЗ установлены запреты, налагаемые на муниципального служащего. Так, в связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

1. Состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

2. Замещать должность муниципальной службы в случае:

– избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

– избрания или назначения на муниципальную должность;

– избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования.

3. Заниматься предпринимательской деятельностью.

4. Быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено

федеральными законами.

5. Получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации.

6. Выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями.

7. Использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество.

8. Разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

9. Допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности.

10. Принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций.

11. Использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам

референдума.

12. Использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего.

13. Создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур.

14. Прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора.

15. Входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

16. Заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.[69]

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской

Федерации или законодательством Российской Федерации.

Гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Гражданин при поступлении на муниципальную службу, а также муниципальный служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, обязан представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Указанные сведения представляются в порядке и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые муниципальным служащим в соответствии с настоящей статьей, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральными законами они не отнесены к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну.

Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего для установления или определения его платежеспособности, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды религиозных или других общественных объединений, иных организаций, а также физических лиц.

Муниципальный служащий, виновный в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера других муниципальных служащих или в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных законодательством Российской Федерации, несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В состав мер должного и возможного поведения муниципального служащего включается ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, запретов и требований. Различают четыре вида ответственности: дисциплинарную; административную; материальную; уголовную.

Дисциплинарная ответственность муниципального служащего. Дисциплинарная ответственность – мера

дисциплинарного принуждения, применяемая к муниципальному служащему представителем нанимателя (работодателя) в рамках служебных отношений за дисциплинарный проступок. В ст. 27 федерального закона № 25-ФЗ регулируются особенности дисциплинарной ответственности муниципальных служащих. В этой статье дается понятие дисциплинарного проступка, перечисляются виды дисциплинарных взысканий, предусматривается возможность отстранения муниципального служащего от исполнения обязанностей в связи с привлечением к дисциплинарной ответственности, устанавливается, что порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством. Таким образом, дисциплинарная ответственность муниципального служащего регулируется законодательством о муниципальной службе, Трудовым кодексом РФ и иными нормативно-правовыми актами, регулирующими трудовые отношения. Причем отсылка к трудовому законодательству предусмотрена только в части регулирования порядка применения и снятия взыскания.

В соответствии с Трудовым кодексом РФ к дисциплинарной ответственности работник может быть привлечен лишь в случае совершения им дисциплинарного проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей. Причем привлечь работника к дисциплинарной ответственности можно при наличии следующих условий:

1) Поведение работника противоправно, т.е. не соответствует предписаниям законодательства, обязанностям по трудовому договору или основанным на них распоряжениям работодателя.

2) В результате действий работника причинен ущерб имущественного и (или) организационного характера, чаще имеет место ущерб организационного характера, когда нарушается порядок, установленный работодателем (прогул, опоздание на работу и др.);

3) Ущерб, претерпеваемый работодателем, является прямым следствием нарушения работником трудовых обязанностей и, наоборот, причиной наступления ущерба является неправомерное поведение работника, иными словами, между проступком работника и возникшим ущербом присутствует причинно-следственная связь;

4) Действия работника носят виновный характер, т.е. совершены умышленно или по неосторожности.

Дисциплинарный проступок государственных, муниципальных служащих, которые привлекаются к дисциплинарной ответственности, определяется аналогичным

образом, т.е. как неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей (ст. 27 ФЗ № 25-ФЗ); неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей (ст. 57 ФЗ № 79-ФЗ).

Во всех вышеприведенных определениях прямо указывается на обязательное наличие вины служащего как одного из признаков дисциплинарного проступка. В зависимости от формы вины дисциплинарные проступки квалифицируются как умышленные (совершенные с прямым и косвенным умыслом) и неосторожные (явившиеся результатом самонадеянности или небрежности). Умышленным является такое поведение муниципального служащего, когда он сознает противоправный характер своего поведения, предвидит его вредные последствия и желает или сознательно допускает их наступление либо относится к ним безразлично. Неосторожность имеет место, если лицо не предвидит вредных последствий своего поведения, однако могло и должно было предвидеть их наступление.

Следует обратить внимание, что в федеральном законе дисциплинарный проступок сформулирован как неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей. Таким образом, предусмотрены только два основания дисциплинарной ответственности: неисполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей; ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

В соответствии со ст. 27 ФЗ № 25-ФЗ за совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям. Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

Следует подчеркнуть, что перечень дисциплинарных взысканий является исчерпывающим и расширительному

толкованию не подлежит. Иные нормативные правовые акты не могут предусматривать дисциплинарные взыскания, применяемые к муниципальным служащим. Таким образом, законодательные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления оказались лишены возможности устанавливать какие-либо дополнительные виды взысканий и основания их применения в отношении муниципальных служащих.

Право выбора конкретного дисциплинарного взыскания принадлежит представителю нанимателя (работодателя). Как правило, это руководитель органа местного самоуправления; руководители структурных подразделений этим правом обычно не обладают, если иное не установлено в уставе муниципального образования. Причем и дисциплинарная компетенция (право применения дисциплинарных взысканий) руководителя органа местного самоуправления должна быть установлена муниципальными нормативными правовыми актами.

При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного муниципальным служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей. Причем представитель нанимателя (работодателя) вправе (но не обязан) применять дисциплинарное взыскание. Он может ограничиться устным замечание, анализом допущенных нарушений, разъяснительной беседой и т.п. В этом случае с юридической точки зрения муниципальный служащий считается не привлеченным к дисциплинарной ответственности, применение таких мер не требует следования определенной процедуре; к нарушителю просто применяются меры дисциплинарного воздействия, но не ответственности.

По общему правилу за одно правонарушение может применяться только одно взыскание (ст. 193 ТК РФ). В п. 33 Постановления Пленума Верховного суда РФ разъясняется, что применение к работнику нового дисциплинарного взыскания, в том числе и увольнение по п. 5 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ, допустимо также, если неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей продолжалось, несмотря на наложение дисциплинарного взыскания.

При применении такого дисциплинарного взыскания, как увольнение, надо руководствоваться нормами ФЗ № 25-ФЗ и Трудовым кодексом РФ. В ФЗ № 25-ФЗ прямо не указывается, за

какие правонарушения следует увольнять служащего. Применение этого взыскания вытекает из совокупного анализа некоторых статей ФЗ № 25-ФЗ, в которых устанавливаются определенные требования к муниципальному служащему. В соответствии со ст. 192 Трудового кодекса РФ к дисциплинарным взысканиям относится увольнение работника по основаниям, предусмотренным п. 5, 6, 9 или 10 ч. 1 ст. 81 или п. 1 ст. 336 Трудового кодекса, а также п. 7 или 8 ч. 1 ст. 81 кодекса в случаях, когда виновные действия, дающие основания для утраты доверия, либо соответственно аморальный проступок совершены работником по месту работы и в связи с исполнением им трудовых обязанностей.

5) Неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание.

6) Однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей:

• прогул, то есть отсутствие на рабочем месте без уважительных причин в течение всего рабочего дня (смены), независимо от его (ее) продолжительности, а также отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня (смены);

• появление работника на работе (на своем рабочем месте либо на территории организации – работодателя или объекта, где по поручению работодателя работник должен выполнять трудовую функцию) в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

• разглашение охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной и иной), ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, в том числе разглашение персональных данных другого работника;

• совершение по месту работы хищения (в том числе, мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

• установленное комиссией по охране труда или уполномоченным по охране труда нарушение работником требований охраны труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий.

7) Совершение виновных действий работником,

непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя.

8) Совершение работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, несовместимого с продолжением данной работы.

9) Принятие необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации.

10) Однократное грубое нарушение руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями своих трудовых обязанностей.

Дисциплинарное производство осуществляется в соответствии с нормами, содержащимися в Трудовом кодексе РФ (гл. 30 ТК РФ), и включает следующие стадии:

1. Выявление дисциплинарного проступка, расследование обстоятельств дела. Обнаружить дисциплинарный проступок может достаточно широкий круг лиц. Если дисциплинарный проступок обнаружен лицом, которое не вправе применять меры дисциплинарного принуждения, то в виде служебной записки эти обстоятельства должны быть доведены до сведения представителя нанимателя (работодателя). Работодатель должен затребовать от муниципального служащего объяснение в письменной форме. Необходимость получения письменного объяснения муниципального служащего обусловливается тем, что в нем могут быть указаны обстоятельства, исключающие его вину в совершении данного проступка, какие-либо уважительные причины и т.п. В объяснении муниципальному служащему необходимо ответить на следующие вопросы: был ли факт нарушения? какова вина муниципального служащего (действия умышленные, неосторожные)? каковы были обстоятельства нарушения? каковы были причины нарушения? каково отношение муниципального служащего к правонарушению? какие у муниципального служащего дальнейшие планы? В случае отказа работника дать указанное объяснение составляется соответствующий акт. Отказ работника дать объяснение не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

В федеральном законе № 79-ФЗ предусмотрена необходимость проведения служебной проверки как одной из стадий дисциплинарного производства (ст. 59). В федеральном законе № 25-ФЗ аналогичные механизмы не предусмотрены,

однако в некоторых субъектах они есть. Проведение служебного расследования может быть возложено на кадровые либо иные службы органов местного самоуправления или специально создаваемые комиссии. Орган, осуществляющий служебное расследование, вправе для установления и проверки факта совершения должностного проступка принимать все меры, не запрещенные законом. В ходе служебного расследования от муниципального служащего требуются объяснения. Муниципальный служащий вправе давать объяснения, требовать их рассмотрения и приобщения к материалам служебного расследования. Орган, осуществляющий служебное расследование, по его результатам выносит одно из следующих заключений: о наличии факта совершения должностного проступка; об отсутствии факта совершения должностного проступка; о необходимости направления материалов служебного расследования в правоохранительные органы.

Работодатель, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность ее проведения. В проведении служебной проверки не может участвовать муниципальный служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к работодателю, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в данной проверке. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными. Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются работодателю, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

Муниципальный служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

– давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

– обжаловать решения и действия (бездействие) муниципальных служащих, проводящих служебную проверку, работодателю, назначившему служебную проверку;

– ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

В письменном заключении по результатам служебной

проверки указываются:

1) факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

2) предложение о применении или о неприменении к муниципальному служащему дисциплинарного взыскания, при этом письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения муниципального органа по вопросам муниципальной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу муниципального служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

2. Вынесение решения о привлечении муниципального служащего к дисциплинарной ответственности и определение конкретной меры дисциплинарного взыскания. Применение того или иного вида взыскания должно быть не только обосновано, но и законно. Пленум Верховного суда РФ разъяснил, что при применении мер дисциплинарной ответственности работодателю необходимо представить доказательства, свидетельствующие не только о том, что работник совершил дисциплинарный проступок, но и о том, что при наложении взыскания учитывались тяжесть этого проступка и обстоятельства, при которых он был совершен, а также предшествующее поведение работника, его отношение к труду.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. В случае, если муниципальными актами предусмотрено проведение служебной проверки, она также должна быть проведена в указанный период. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

3. Исполнение дисциплинарного взыскания. Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. В случае отказа работника подписать указанный приказ (распоряжение) составляется соответствующий акт.

4. Обжалование дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственных инспекциях труда, органах по рассмотрению

индивидуальных трудовых споров или в суде. В случае возникновения спора о законности применения дисциплинарного взыскания суд не вправе заменить, например, увольнение другой мерой взыскания, поскольку в соответствии со ст. 192 Трудового кодекса РФ наложение на работника дисциплинарного взыскания является компетенцией работодателя.

5. Прекращение дисциплинарного дела в связи с окончанием срока действия дисциплинарного взыскания или досрочным его снятием. Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Работодатель до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания имеет право снять его с работника по собственной инициативе, просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников.

Прекращение дисциплинарного взыскания может быть связано с отменой незаконно наложенного дисциплинарного взыскания или прекращением служебного контракта (в случае увольнения).

По общему правилу дисциплинарные взыскания не заносятся в трудовую книжку. Исключение составляет применение такой меры дисциплинарного взыскания, как увольнение. В этом случае причина увольнения записывается в точном соответствии с формулировкой, содержащейся в Трудовом кодексе РФ, ФЗ № 25-ФЗ, со ссылкой на соответствующую статью и пункт закона.

От увольнения как меры дисциплинарного взыскания следует отграничивать увольнение в связи с привлечением лица к уголовной ответственности, а также применением к нему такого вида уголовного наказания, как лишение права занимать должности в органах местного самоуправления.

5.4. Гарантии муниципального служащего

Основные гарантии муниципального служащего установлены главой 6 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Муниципальному служащему гарантируются:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;

2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной

продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.[70]

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

В области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В ст. 24 федерального закона № 25-ФЗ предусматривается, что в области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные

федеральными законами и законами субъекта РФ.

Определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта РФ соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта РФ по соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта РФ.

В федеральном законе № 25-ФЗ предусматривается, что «размер государственной пенсии определяется с учетом соотношения должностей государственной гражданской службы субъекта РФ и должностей муниципальной службы». При этом максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта РФ по соответствующей должности. Но в данном случае следует учитывать, что общее понятие государственной пенсии в законодательстве отсутствует. Муниципальному служащему, также как и государственному гражданскому служащему субъекта РФ, назначается трудовая пенсия в соответствии с Федеральным законом от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Кроме этого, согласно Федеральному закону от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» им предоставляется пенсия на условиях, определенных для государственных гражданских служащих субъектов РФ региональными законами, а для муниципальных служащих – правовыми актами органов местного самоуправления. Как правило, региональное законодательство и для государственных гражданских служащих, и для муниципальных служащих предусматривает пенсию за выслугу лет. Таким образом, правоприменителю будет сложно определить, что входит в понятие государственной пенсии муниципального служащего и с каким видом пенсии регионального государственного служащего его следует соотносить.

В случае смерти муниципального служащего, связанной с исполнением им должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с муниципальной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, определяемом

федеральными законами.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте определение понятия «муниципальный служащий».
2. Что Вы понимаете под социально-правовым статусом муниципального служащего?
3. Перечислите права и обязанности гражданского служащего.
4. Каковы ограничения и запреты, которые распространяются на муниципального служащего?
5. Сравните процедуру привлечения гражданского служащего и муниципального служащего к дисциплинарной ответственности.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.
2. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – № 10. – Ст. 1152.
3. Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба России. История и современность / В.Г. Игнатов. – М.: Феникс, МарТ, 2010. – 400 с.
4. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы / С.Ю. Кабашов. – М.: Инфра-М, 2010. – 480 с.
5. Каллагов Т.Э. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации / Т.Э. Каллагов, С.М. Петров. – М.: Юркомпани, 2009. – 144 с.
6. Нечипоренко В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации / В.С. Нечипоренко, Л.В. Прибыткова. – М.: РАГС, 2010. – 138 с.
7. Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации / Л.Т. Чихладзе, Д.О. Ежевский. – М.: Феникс, 2009. – 256 с.

Тема 6.
КАДРОВАЯ РАБОТА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Исходя из конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, федеральный законодатель не установил в законе организационные механизмы реализации всех элементов кадровой работы. Каждое муниципальное образование должно самостоятельно решить, каким образом эта работа будет организована и какие из перечисленных полномочий будут закреплены за соответствующими органами местного самоуправления. Однако исходя из базовых положений данного закона о том, что нанимателем для муниципального служащего, вне зависимости от того, в каком органе местного самоуправления он проходит службу, является муниципальное образование, принцип единства основных требований к муниципальной службе, а также требование закона о ведении в каждом муниципальном образовании единого реестра муниципальных должностей приводят к выводу о необходимости создания в муниципальных образованиях (где число служащих превышает 10 человек) специализированных кадровых служб. При этом в муниципальных образованиях, где число муниципальных служащих невелико, все полномочия по кадровой работе должны быть разграничены между органами местного самоуправления и вменены в должностные обязанности конкретных должностных лиц.

Задача кадровой службы в муниципальном образовании заключается в том, чтобы сформировать такой кадровый состав муниципальных служащих, который по своим личным и профессиональным качествам, а также по социальному положению был бы способен решать вопросы местного значения.

На выполнение этой задачи и направлена организация работы кадровой службы в муниципальном образовании.

Кадровая работа в муниципальном образовании включает в себя:

1. Формирование кадрового состава для замещения должностей муниципальной службы.

2. Подготовку предложений о реализации положений законодательства о муниципальной службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя (работодателю).

3. Организацию подготовки проектов муниципальных правовых актов, связанных с поступлением на муниципальную

службу, ее прохождением, заключением трудового договора (контракта), назначением на должность муниципальной службы, освобождением от замещаемой должности муниципальной службы, увольнением муниципального служащего с муниципальной службы и выходом его на пенсию, и оформление соответствующих документов.

4. Ведение трудовых книжек муниципальных служащих.

5. Ведение личных дел муниципальных служащих.

6. Ведение реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании.

7. Оформление и выдачу служебных удостоверений муниципальных служащих.

8. Проведение конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы и включение муниципальных служащих в кадровый резерв.

9. Проведение аттестации муниципальных служащих.

10. Организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование.

11. Организацию проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну.

12. Организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих, а также соблюдения связанных с муниципальной службой ограничений, которые установлены статьей 13 федерального закона № 25-ФЗ и другими федеральными законами.

13. Консультирование муниципальных служащих по правовым и иным вопросам муниципальной службы.

14. Решение иных вопросов кадровой работы, определяемых трудовым законодательством и законом субъекта Российской Федерации.

Штатную численность работников кадровой службы в муниципальном образовании следует определять с учетом основных направлений кадровой работы, изложенных в ст. 28 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Какими же профессиональными знаниями, умениями и навыками должен обладать работник кадровой службы в муниципальном образовании?

В числе общих профессиональных знаний, умений и навыков следует отметить его способность оценивать объем работ;

последовательно мыслить; обладать навыками коммуникации, самоорганизации, саморазвития, сотрудничества и убеждения. Уметь устанавливать контакт с людьми, отстаивать свою точку зрения, ясно, четко излагать информацию, планировать личное время. Конструктивно реагировать на критику в свой адрес, быть способным учиться, применять новые знания и навыки на практике, быть дисциплинированным и пунктуальным.

Среди специальных профессиональных знаний, навыков и умений следует отметить знание системы документооборота, требования к кадровой документации, законодательства, содержащего нормы трудового права, уметь вести кадровое делопроизводство и кадровый учет. Обладать навыками внутренней коммуникации, подбора и адаптации персонала, его обучения, оценки, мотивации и стимулирования, владеть навыками работы с управленческой документацией и разработкой локальных нормативных актов.

Следует отметить, что опыт реальной практики развития и становления местного самоуправления в РФ показывает, что профессиональный уровень лиц, замещающих должности муниципальной службы (работников кадровой службы, в том числе) и выборные муниципальные должности, недостаточно высок. Отсутствие необходимых знаний и профессиональных навыков муниципальных служащих приводит к низкой эффективности управленческих решений и, как следствие, к потере авторитета органов местного самоуправления в глазах населения. И это не случайно. Подготовка кадров для органов местного самоуправления является сегодня одним из наиболее слабых звеньев системы местного самоуправления.

Одним из важнейших аспектов организации работы кадровой службы в муниципальном образовании является ее упорядочение, т.е. такая организация работы, при которой каждый исполнитель четко знает свои функции, поставлены конкретные цели и задачи, когда всем известен конечный результат и определены направления деятельности, а работа ведется целенаправленно, спланированно.

Упорядочение предусматривает работу по классификации должностей, установлению надбавок к должностному окладу, присвоению почетных званий, порядку вынесения поощрений и взысканий служащим, созданию нормативной базы муниципальной службы, организации и контролю порядка продвижения по службе на принципах карьеры, нормализации процесса повышения профессионализма кадров.

Должность определяет место в служебной иерархии, функции, обязанности и права, методы реализации полномочий,

характер и меру ответственности, гарантии, льготы, компенсации.

Согласованность действий сотрудников кадровой службы муниципального образования достигается путем разделения и кооперации их труда, ранжирования и иерархии должностей, координации и контроля деятельности, обмена управленческой информацией, гармонизации отношений между руководителями и подчиненными. Обязанности и права муниципального служащего – ядро правового статуса муниципального служащего. Они очерчивают границы должного поведения служащих, юридические возможности действовать в пределах этих границ.

Обязанности представляют собою установленные законодательством и обязательные для муниципальных служащих отношения, действия и состояния, неисполнение которых несовместимо со статусом должностного лица. Наделение правами способствует выполнению этих обязанностей.

Направленность действий кадровой службы муниципального образования к достижению поставленной цели обеспечивается регулированием ее границ (решение вопроса о том, какие категории работников относятся к муниципальным служащим), участием в повышении организационного статуса муниципальных служащих, регулировании должностных полномочий, приема на службу и требований к служащим, установлении критериев эффективности их работы, стимулировании труда, контроле деятельности.

В задачу кадровой службы муниципального образования входит создание условий для роста профессионализма служащих, обеспечение эффективной работы системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. Нормы и правила организации этой работы предполагают направление на учебу работников из резерва, программы и планы которой должны способствовать умножению знаний, приобретению дополнительных умений и навыков.

Призванием кадровой службы является создание стимулов к труду. Эффективность труда выше там, где система стимулов учитывает мотивы, ценностные ориентации работников, где организуются специальные социологические исследования (опросы, тестирования).

Важным направлением организации работы кадровой службы муниципального образования является участие в регулировании правил поведения работников. Акцент при этом делается на следовании моральным нормам, воспитании честности, порядочности, неподкупности, верности долгу и принципам, местным традициям и т.п.

Выполняя свои функции, кадровая служба муниципального

образования в той или иной степени влияет на общую результативность деятельности муниципального образования, что выражается, в частности, в выполнении задач, стоящих перед органами местного самоуправления, перспективе их становления и развития, повышении авторитета местных органов власти и муниципальной службы в частности.

Персональные данные муниципального служащего – информация, необходимая представителю нанимателя (работодателю) в связи с исполнением муниципальным служащим обязанностей по замещаемой должности муниципальной службы и касающаяся конкретного муниципального служащего. Персональные данные муниципального служащего подлежат обработке (получение, хранение, комбинирование, передача и иное использование) в соответствии с трудовым законодательством.

На муниципального служащего заводится личное дело, к которому приобщаются документы, связанные с его поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и увольнением с муниципальной службы. Личное дело муниципального служащего хранится в течение 10 лет. При увольнении муниципального служащего с муниципальной службы его личное дело хранится в архиве органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования по последнему месту муниципальной службы.

При ликвидации органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых муниципальный служащий замещал должность муниципальной службы, его личное дело передается на хранение в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, которым переданы функции ликвидированных органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, или их правопреемникам.

Ведение личного дела муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном для ведения личного дела государственного гражданского служащего.

В муниципальном образовании ведется также реестр муниципальных служащих. Порядок ведения реестра муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом.

Персональные данные муниципального служащего – информация, необходимая представителю нанимателя (работодателю) в связи с исполнением муниципальным служащим обязанностей по замещаемой должности

муниципальной службы и касающаяся конкретного муниципального служащего. Персональные данные муниципального служащего подлежат обработке (получение, хранение, комбинирование, передача и иное использование) в соответствии с трудовым законодательства.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что включает в себя кадровая работа в муниципальном образовании?
2. Какими профессиональными знаниями, умениями и навыками должен обладать работник кадровой службы в муниципальном образовании?
3. Опишите правила ведения личного дела муниципального служащего.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.
2. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – № 10. – Ст. 1152.
3. Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба России. История и современность / В.Г. Игнатов. – М.: Феникс, МарТ, 2010. – 400 с.
4. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы / С.Ю. Кабашов. – М.: Инфра-М, 2010. – 480 с.
5. Нечипоренко В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации / В.С. Нечипоренко, Л.В. Прибыткова. – М.: РАГС, 2010. – 138 с.
6. Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации / Л.Т. Чихладзе, Д.О. Ежевский. – М.: Феникс, 2009. – 256 с.

ЛИТЕРАТУРА

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. – М.: Изд-во Экзамен, 2007. – 511 с.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

4. Трудовой кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 3.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации. – М.: Юркнига, 2003. – 150 с.

6. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. – 1995. – 3 августа.

7. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

8. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

9. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Российская газета. – 1998. – 1 июня.

10. Федеральный закон от 20 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. – 1998. – 27 марта.

11. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 7 марта.

12. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

13. Федеральный закон от 27 апреля 1993 г. (в ред. ФЗ от 14 декабря 1995 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 51. – Ст. 4970.

14. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. N 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на

государственной гражданской службе» // Российская газета. – 2011. – 25 декабря.

15. Федеральный закон от 8 марта 2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Российская газета. – 2006. – 21 марта.

16. Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. – 2008. – 30 декабря.

17. Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации“» // Российская газета. – 2002. – 23 ноября.

18. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – 3 февраля.

19. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Российская газета. – 2005. – 3 февраля.

20. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – 3 февраля.

21. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Российская газета. – 2005. – 3 февраля.

22. Указ Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – 19 февраля.

23. Указ Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 «О персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» // Российская газета. – 2005. – 3 июня.

24. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Российская газета. – 2010. – 7 июля.

25. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа

2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – . N 33. – Ст. 3196.

26. Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // Российская газета. – 2008. – 22 мая.

27. Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // Российская газета. – 2009. – 23 сентября.

28. Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» // Российская газета. – 2009. – 23 сентября.

29. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Российская газета. – 2009. – 21 мая.

30. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 561 «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования» // Российская газета. – 2009. – 21 мая.

31. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «Федеральная программа „Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации“» // Российская газета. – 2009. – 13 марта.

32. Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании

государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Российская газета. – 2006. – 30 декабря.

33. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 700 «О порядке сообщения работодателем при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение 2 лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы» // Российская газета. – 2010. – 10 сентября.

34. Закон города Москвы от 26 января 2005 г. № 7 «О государственной гражданской службе города Москвы» (в ред. законов г. Москвы от 04.07.2007 N 26, от 06.02.2008 N 5, от 16.09.2009 N 34).

35. Закон Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» (в ред. закона РТ от 25.10.2005 N 106-ЗРТ) // Республика Татарстан. – 2005. – 3 марта.

36. Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству «О гражданской службе зарубежных государств» // Ноздрачев А.Ф. [и др.]. – М.: МЦФЭР, 2005. – 576 с.

37. Комментарии к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Мальцева, И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 653 с.

Основная литература

38. Государственная гражданская служба: учебник / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.

39. Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба: учебник / В.Д.Граждан. – М.: КНОРУС, 2007. – 496 с.

40. Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба / В.Д. Граждан. – М.: Юрайт, 2013. – 642 с.

41. Демин, А.А. Государственная служба Российской Федерации/ А.А. Демин. – М.: Юрайт, 2012. – 432 с.

42. Демин, А.А. Государственная служба / А.А. Демин. – М.: Книгодел, 2013. – 184с.

43. Знаменский, Д.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие / Д.Ю. Знаменский. – СПб.: ИЦ «Интермедия», 2013. – 180 с.

44. Игнатов, В.Г. Государственная и муниципальная служба России. История и современность / В.Г. Игнатов. – М.: Феникс, Март, 2010. – 400 с.

45. Кабашов, С.Ю. Организация муниципальной службы / С.Ю. Кабашов. – М.: Инфра-М, 2010. – 480 с.

46. Кабашов, С.Ю. Государственная служба Российской Федерации / С.Ю. Кабашов. – М.: Флинта, Наука, 2010. – 304 с.

47. Каллагов, Т.Э. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации / Т.Э. Каллагов, С.М. Петров. – М.: Юркомпани, 2009. – 144 с.

48. Нечипоренко, В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации / В.С. Нечипоренко, Л.В. Прибыткова. – М.: РАГС, 2010. – 138 с.

49. Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие / Д.М. Овсянко. – М.: Юристъ, 2007. – 301 с.

50. Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебное пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов, В.П. Иванов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 575 с.

51. Чихладзе, Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации / Л.Т. Чихладзе, Д.О. Ежевский. – М.: Феникс, 2009. – 256 с.

Дополнительная литература

52. Архипова, Т.Г. История государственной службы в России. XVIII-XX вв. / Т.Г. Архипова, М.Ф. Сенин, А.С. Сенин. – М.: Высшая школа, 1999. – 256 с.

53. Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. – М.: РАГС, 2002. – 272 с.

54. Бахрах, Д.Н. Государственная служба России: учебное пособие / Д.Н. Бахрах. – М.: ТК Велби; Проспект, 2007. – 152 с.

55. Вагина, Л.В. Реформирование государственной службы Российской Федерации: схемы и комментарии: учебное пособие / Л.В. Вагина, И.Н. Панин. – М.: Юркнига, 2006. – 240 с.

56. Габричидзе, Б.Н. Служебное право: учебник для юридических вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М.: Издат. – торговая корпорация «Дащков и К», 2003. – 620 с.

57. Гражданская служба: нравственные основы,

профессиональная этика: учебное пособие / под общ. ред. В.М. Соколова, А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 333 с.

58. Гришковец, А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс / А.А. Гришковец. – М.: Дело и сервис, 2003. – 464 с.

59. Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М.: Высшая школа, 1995. – 243 с.

60. Кузьбожев, Э.Н. История государственного управления в России / Э.Н. Кузьбожев, И.А. Козьева. – М.: Юрайт 2013. – 480 с.

61. Коржихина, Т.П. История российской государственности / Т.П. Коржихина, А.И. Сенин. – М.: Высшая школа, 1995. – 257 с.

62. Манчева, А.В. Государственная служба: понятия, виды, принципы / А.В. Манчева. – М.: Юрист, 2006. – 86 с.

63. Омельченко, Н.А. История государственного управления в России / Н.А. Омельченко. – М.: Проспект, 2013. – 464 с.

64. Чижов, Н.А. Кадровые технологии / Н.А. Чижов. – М.: Экзамен, 2000. – 352 с.

65. Шкатулла, В.И. Настольная книга менеджера по кадрам / В.И. Шкатулла. – М.: НОРМА, 2000. – 560 с.

66. Журнал «Государственная служба». – Режим доступа: http://www. gossluzhba ucoz.ru

67. Журнал «Государство и право». – Режим доступа: http:// www. igpran.ru/rus/magazine/index htm

ГЛОССАРИЙ

Аттестация гражданского служащего – кадровое мероприятие, которое проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Проводится один раз в три года.

Бюрократизм – это искаженная форма государственного управления, система политического и социального руководства, основанная на отрыве исполняющей власти от воли членов общества и направленная на удовлетворение своих корпоративных, узкокорыстных интересов.

Военная служба – вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – должности, учрежденные Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного осуществления полномочий Российской Федерации, федеральных государственных органов, и должности, учрежденные конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного осуществления полномочий субъектов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации.

Государственный заказ на государственной гражданской службе – задание Правительства РФ или соответствующего государственного органа субъекта РФ на очередной календарный год государственным органом (государственным заказчиком) на повышение квалификации и профессиональную переподготовку государственных служащих в пределах средств, предусмотренных на эти цели в соответствующем бюджете.

Гражданский служащий – гражданин Российской Федерации в возрасте не моложе 18 и не старше 65 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и исполняющий обязанности по государственной должности гражданской службы за денежное вознаграждение.

Должность гражданской службы – совокупность административных обязанностей, прав и ответственности гражданского служащего по обеспечению деятельности лиц, замещающих государственные должности, оказанию услуг населению, а также исполнению полномочий государственного органа.

Должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом субъекта РФ.

Индивидуальный служебный спор – неурегулированные разногласия между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, по вопросам применения настоящего федерального закона, федеральных законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и связанных с гражданской службой, служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

Информация – совокупность сведений о состоянии управляющей и управляемой подсистем, а также внешней среды. Это основа управления. Все стадии и этапы процесса управления связаны с переработкой информации. В социальной жизни она является средством коммуникации между людьми, а в социальном управлении – средством воздействия на людей.

Испытание при поступлении на гражданскую службу в целях проверки соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы может быть обусловлено соглашением сторон при издании акта о назначении на должность гражданской службы и заключении служебного контракта. Условие об испытании должно быть указано в акте о

назначении на должность гражданской службы и служебном контракте. Отсутствие в акте о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания.

Кадровый резерв государственной службы – специально сформированная на основе индивидуального отбора и комплексной оценки группа работников, прошедшая специальную подготовку, обладающая необходимыми профессиональными, деловыми, личностными и морально-этическими качествами для выдвижения на более высокие государственные должности.

Карьера гражданских служащих – результат осознанной позиции и деятельности человека в области служебной деятельности, связанный с должностным или профессиональным ростом.

Категории должностей гражданской службы: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты.

1. Руководители – должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений (далее также – подразделение), должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.

2. Помощники (советники) – должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей.

3. Специалисты – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения полномочий.

4. Обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без

ограничения срока полномочий.

Квалификационные требования по должностям гражданской службы устанавливаются в зависимости: 1) от уровня профессионального образования; 2) стажа гражданской (государственной) службы или стажа (опыта) работы по специальности; 3) профессиональных знаний и навыков их применения, необходимых при исполнении должностных обязанностей.

Квалификационный экзамен гражданского служащего проводится по мере необходимости при присвоении классного чина гражданской службы по замещаемой должности гражданской службы не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

Классификация должностей гражданской службы предполагает их распределение по различным классам в зависимости от служебной роли в государственном управлении. В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» (2004 г.) должности гражданской службы делятся по трем основаниям на категории, группы и классные чины.

Классные чины гражданской службы присваиваются в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы должностей гражданской службы по результатам квалификационного экзамена.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – действительный государственный советник РФ 1, 2 и 3 класса.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин гражданской службы – государственный советник РФ 1, 2 и 3 класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин гражданской службы – советник государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – референт государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин государственной гражданской службы – секретарь государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса.

Конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнением им должностных обязанностей и возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Коррупция (лат. – подкуп, продажность должностных лиц) – преступная деятельность в органах государственной власти, выражающаяся в использовании должностными лицами своих властных полномочий и служебного положения в целях личного обогащения.

Меры поощрения муниципального служащего – это публичное признание заслуг, оказание почета как отдельным муниципальным служащим, так и коллективу служащих в форме установленных действующим законодательством мер поощрения, льгот и преимуществ.

Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Муниципальный служащий – гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

Ненормированный служебный день – особый режим работы, в соответствии с которым гражданский служащий по распоряжению представителя нанимателя может эпизодически привлекаться к исполнению своих должностных обязанностей за пределами нормальной продолжительности служебного времени.

Персональные данные муниципального служащего – информация, необходимая представителю нанимателя (работодателю) в связи с исполнением муниципальным служащим обязанностей по замещаемой должности муниципальной службы и касающаяся конкретного

муниципального служащего.

Повышение квалификации государственных служащих – обновление теоретических и практических знаний государственных служащих в соответствии с требованиями образовательных стандартов в целях поддержания уровня их квалификации, достаточного для эффективного исполнения должностных полномочий. Повышение квалификации осуществляется при появлении у государственного служащего дополнительных служебных функций на замещаемых государственных должностях или при необходимости предстоящих должностных перемещений в пределах данной группы должностей.

Правила служебного распорядка на муниципальной службе – это локальный нормативный акт органа местного самоуправления, регламентирующий порядок приема на муниципальную службу и увольнения муниципальных служащих, основные права, обязанности и ответственность сторон служебного контракта, режим службы, время отдыха, применяемые к муниципальным служащим меры поощрения и взыскания, а также иные вопросы регулирования служебных отношений.

Правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Предмет науки государственной гражданской службы – государственная административная власть или объективные законы, принципы и нормы гражданской службы.

Представитель нанимателя – руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо их представитель, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Принципы гражданской службы – основополагающие требования, которыми руководствуются гражданские служащие в процессе своей профессиональной деятельности. В них выражены необходимые основания функционирования государственного административного управления. Они устанавливают основные правила этой деятельности.

Принципы муниципальной службы – это основополагающие требования, которыми руководствуются

муниципальные служащие в процессе своей профессиональной деятельности, основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций органов местного самоуправления, полномочий муниципальных служащих, действующие в системе публичной власти, и в частности, в системе муниципальной службы.

Профессиональная переподготовка государственных служащих – получение дополнительных к базовому высшему образованию знаний, позволяющих присвоить служащему новую специализацию и (или) квалификацию. Профессиональная переподготовка государственных служащих осуществляется на основе договоров, заключаемых государственными органами и соответствующими образовательными учреждениями. Формы и методы профессиональной переподготовки устанавливаются образовательным учреждением, в котором осуществляется обучение, в зависимости от сложности образовательных программ и в соответствии с потребностями государственных органов на основании заключенных договоров.

Профессиональная подготовка кадров для гражданской службы – процесс обучения гражданина профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым для надлежащего исполнения им должностных функций и полномочий по замещаемой должности государственной службы.

Профессиональные знания на государственной службе – целостная и систематизированная совокупность знаний в области государства и права, науки управления, политологии, экономики, социологии, психологии о теории и практике реализации полномочий органов государственной власти. Наряду с фундаментальными знаниями чрезвычайно важно, чтобы государственные служащие твердо знали свои задачи, функции, права и обязанности по замещаемой должности, способы и средства ее исполнения.

Профессиональные навыки на государственной службе – умения государственного служащего, осуществляемые им автоматически в режиме реального служебного времени. Навыки приобретаются в процессе практической служебной деятельности в условиях типичных управленческих ситуаций. Они позволяют экономить служебное время, сводить до минимума ошибки и просчеты.

Профессиональные умения на государственной службе – профессиональные знания государственного служащего, воплощенные в решение конкретных служебных задач в соответствии с замещаемой должностью. Например, умение

государственного служащего вникнуть в суть управленческой ситуации, проанализировать ее и предложить законное и целесообразное решение.

Прохождение муниципальной службы – последовательная смена служащим должностей в процессе реализации служащим нормативных правовых требований, в соответствии с которыми осуществляются его права и обязанности.

Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

Реестр должностей федеральной гражданской службы – перечень должностей федеральной гражданской службы, распределенный по государственным органам, категориям, группам и иным признакам. Существует три вида реестров: федеральный, региональный (субъектов РФ) и сводный, объединяющий первые два.

Служебная дисциплина на гражданской службе – обязательное для гражданских служащих соблюдение правил служебного распорядка, исполнение должностного регламента, установленных в соответствии с Федеральным законом № 79 и служебным контрактом.

Служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего.

Служебное время гражданского служащего – время, в течение которого гражданский служащий в соответствии со служебным распорядком государственного органа или графиком службы либо условиями служебного контракта должен исполнять свои должностные обязанности. Нормальная продолжительность служебного времени не может превышать 40 часов в неделю. Для гражданского служащего устанавливается пятидневная рабочая неделя.

Служебный контракт заключается по результатам конкурса, но лишь на основе акта государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы (ст. 26). Служебный контракт – соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, о прохождении гражданской службы.

Социально-правовой контроль – такой этап деятельности гражданских служащих, который направлен на обнаружение и

ликвидацию отклонений от принятых целей и норм. Это проверка качества государственной деятельности посредством сопоставления фактически достигнутых результатов с теми стандартами, которые были поставлены в государственных решениях.

Социально-правовой статус гражданского служащего – установленные и гарантированные государством меры должного и возможного поведения работника в области государственно-служебных отношений. Его основу составляют восемь групп государственно-служебных норм, которые определяют его права, обязанности, ограничения, запреты, требования, ответственность, социальную защищенность (экономическое обеспечение) и гарантии.

Функции государственной службы – основные направления воздействия государственных служащих на общественные отношения для достижения целей и задач государства. Можно также утверждать, что функции государственной службы в целом совпадают с функциями органов государственной власти и государственного управления. Последнее утверждение основано на том, что государственная служба согласно действующему законодательству призвана обеспечивать полномочия органов государственной власти.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ПОЛОЖЕНИЕ О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВЕДЕНИИ ЕГО ЛИЧНОГО ДЕЛА

Утверждено Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. N 609

1. Настоящим Положением определяется порядок получения, обработки, хранения, передачи и любого другого использования персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации (далее – гражданский служащий), а также ведения его личного дела в соответствии со статьей 42 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

2. Под персональными данными гражданского служащего понимаются сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданского служащего, позволяющие идентифицировать его личность и содержащиеся в личном деле гражданского служащего либо подлежащие включению в его личное дело в соответствии с настоящим Положением.

3. Представитель нанимателя в лице руководителя государственного органа либо его представителя, осуществляющих полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (далее – представитель нанимателя), обеспечивает защиту персональных данных гражданских служащих, содержащихся в их личных делах, от неправомерного их использования или утраты.

4. Представитель нанимателя определяет лиц, как правило, из числа работников кадровой службы государственного органа, уполномоченных на получение, обработку, хранение, передачу и любое другое использование персональных данных гражданских служащих в государственном органе и несущих ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за нарушение режима защиты этих персональных данных.

5. При получении, обработке, хранении и передаче персональных данных гражданского служащего кадровая служба государственного органа обязана соблюдать следующие требования:

а) обработка персональных данных гражданского служащего

осуществляется в целях обеспечения соблюдения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содействия гражданскому служащему в прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – гражданская служба), в обучении и должностном росте, обеспечения личной безопасности гражданского служащего и членов его семьи, а также в целях обеспечения сохранности принадлежащего ему имущества и имущества государственного органа, учета результатов исполнения им должностных обязанностей;

б) персональные данные следует получать лично у гражданского служащего. В случае возникновения необходимости получения персональных данных гражданского служащего у третьей стороны следует известить об этом гражданского служащего заранее, получить его письменное согласие и сообщить гражданскому служащему о целях, предполагаемых источниках и способах получения персональных данных;

в) запрещается получать, обрабатывать и приобщать к личному делу гражданского служащего не установленные федеральными законами персональные данные о его политических, религиозных и иных убеждениях, частной жизни, членстве в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах;

г) при принятии решений, затрагивающих интересы гражданского служащего, запрещается основываться на персональных данных гражданского служащего, полученных исключительно в результате их автоматизированной обработки или с использованием электронных носителей;

д) защита персональных данных гражданского служащего от неправомерного их использования или утраты обеспечивается за счет средств государственного органа в порядке, установленном федеральными законами;

е) передача персональных данных гражданского служащего третьей стороне не допускается без письменного согласия гражданского служащего, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

6. В целях обеспечения защиты персональных данных, хранящихся в личных делах гражданских служащих, гражданские служащие имеют право:

а) получать полную информацию о своих персональных данных и обработке этих данных (в том числе автоматизированной);

б) осуществлять свободный бесплатный доступ к своим персональным данным, включая право получать копии любой

записи, содержащей персональные данные гражданского служащего, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

в) требовать исключения или исправления неверных или неполных персональных данных, а также данных, обработанных с нарушением Федерального закона. Гражданский служащий при отказе представителя нанимателя или уполномоченного им лица исключить или исправить персональные данные гражданского служащего имеет право заявить в письменной форме представителю нанимателя или уполномоченному им лицу о своем несогласии, обосновав соответствующим образом такое несогласие. Персональные данные оценочного характера гражданский служащий имеет право дополнить заявлением, выражающим его собственную точку зрения;

г) требовать от представителя нанимателя или уполномоченного им лица уведомления всех лиц, которым ранее были сообщены неверные или неполные персональные данные гражданского служащего, обо всех произведенных в них изменениях или исключениях из них; д) обжаловать в суд любые неправомерные действия или бездействие представителя нанимателя или уполномоченного им лица при обработке и защите персональных данных гражданского служащего.

7. Гражданский служащий, виновный в нарушении норм, регулирующих получение, обработку, хранение и передачу персональных данных другого гражданского служащего, несет ответственность в соответствии с Федеральным законом и другими федеральными законами.

8. В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» на основе персональных данных гражданских служащих в федеральном государственном органе и государственном органе субъекта Российской Федерации формируются и ведутся, в том числе на электронных носителях, реестры гражданских служащих.

9. Представитель нанимателя или уполномоченное им лицо вправе подвергать обработке (в том числе автоматизированной) персональные данные гражданских служащих при формировании кадрового резерва.

10. В личное дело гражданского служащего вносятся его персональные данные и иные сведения, связанные с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и увольнением с гражданской службы и необходимые для обеспечения деятельности государственного органа.

Личное дело гражданского служащего ведется кадровой

службой государственного органа.

11. Персональные данные, внесенные в личные дела гражданских служащих, иные сведения, содержащиеся в личных делах гражданских служащих, относятся к сведениям конфиденциального характера (за исключением сведений, которые в установленных федеральными законами случаях могут быть опубликованы в средствах массовой информации), а в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, – к сведениям, составляющим государственную тайну.

12. В соответствии с частью 5 статьи 20 Федерального закона сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных гражданских служащих, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, предоставляются для опубликования общероссийским средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих, а сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера соответствующих гражданских служащих субъекта Российской Федерации предоставляются для опубликования общероссийским и региональным средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих.

13. Средствам массовой информации по их обращениям предоставляются следующие сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих, указанных в пункте 12 настоящего Положения:

а) декларированный годовой доход;

б) перечень объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности или находящихся в его пользовании, с указанием вида, площади и страны расположения каждого из них;

в) перечень транспортных средств и суммарная декларированная стоимость ценных бумаг, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности.

14. Сведения, указанные в пункте 13 настоящего Положения, предоставляются на основании данных, имеющихся в кадровой службе государственного органа на дату получения обращения соответствующего средства массовой информации.

15. В предоставляемых средствам массовой информации сведениях запрещается указывать:

а) иные данные о доходах, имуществе и обязательствах

имущественного характера гражданского служащего, кроме указанных в пункте 13 настоящего Положения;

б) данные о супруге, детях и иных членах семьи гражданского служащего;

в) данные, позволяющие определить место жительства, почтовый адрес, телефон и иные индивидуальные средства коммуникации гражданского служащего, а также его супруги (ее супруга), детей и иных членов его семьи;

г) данные, позволяющие определить местонахождение объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности или находящихся в его пользовании;

д) информацию, отнесенную к государственной тайне или являющуюся конфиденциальной.

16. К личному делу гражданского служащего приобщаются:

а) письменное заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – должность гражданской службы);

б) собственноручно заполненная и подписанная гражданином Российской Федерации анкета установленной формы с приложением фотографии;

в) документы о прохождении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы (если гражданин назначен на должность по результатам конкурса);

г) копия паспорта и копии свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния;

д) копия трудовой книжки или документа, подтверждающего прохождение военной или иной службы;

е) копии документов о профессиональном образовании, профессиональной переподготовке, повышении квалификации, стажировке, присвоении ученой степени, ученого звания (если таковые имеются);

ж) копии решений о награждении государственными наградами, присвоении почетных, воинских и специальных званий, присуждении государственных премий (если таковые имеются);

з) копия акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы;

и) экземпляр служебного контракта, а также экземпляры письменных дополнительных соглашений, которыми оформляются изменения и дополнения, внесенные в служебный контракт;

к) копии актов государственного органа о переводе

гражданского служащего на иную должность гражданской службы, о временном замещении им иной должности гражданской службы;

л) копии документов воинского учета (для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу);

м) копия акта государственного органа об освобождении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, о прекращении служебного контракта или его приостановлении;

н) аттестационный лист гражданского служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период;

о) экзаменационный лист гражданского служащего и отзыв об уровне его знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) и о возможности присвоения ему классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации;

п) копии документов о присвоении гражданскому служащему классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации (иного классного чина, квалификационного разряда, дипломатического ранга);

р) копии документов о включении гражданского служащего в кадровый резерв, а также об исключении его из кадрового резерва;

с) копии решений о поощрении гражданского служащего, а также о наложении на него дисциплинарного взыскания до его снятия или отмены;

т) копии документов о начале служебной проверки, ее результатах, об отстранении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы;

у) документы, связанные с оформлением допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, если исполнение обязанностей по замещаемой должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

ф) сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего;

х) копия страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования;

ц) копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе физического лица по месту жительства на территории Российской Федерации;

ч) копия страхового медицинского полиса обязательного медицинского страхования граждан;

ш) медицинское заключение установленной формы об

отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению;

щ) справка о результатах проверки достоверности и полноты представленных гражданским служащим сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о соблюдении гражданским служащим ограничений, установленных федеральными законами.

17. В личное дело гражданского служащего вносятся также письменные объяснения гражданского служащего, если такие объяснения даны им после ознакомления с документами своего личного дела.

К личному делу гражданского служащего приобщаются иные документы, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

18. Документы, приобщенные к личному делу гражданского служащего, брошюруются, страницы нумеруются, к личному делу прилагается опись.

Учетные данные гражданских служащих в соответствии с порядком, установленным Президентом Российской Федерации, хранятся кадровой службой государственного органа на электронных носителях. Кадровая служба обеспечивает их защиту от несанкционированного доступа и копирования.

19. В обязанности кадровой службы государственного органа, осуществляющей ведение личных дел гражданских служащих, входит:

а) приобщение документов, указанных в пунктах 16 и 17 настоящего Положения, к личным делам гражданских служащих;

б) обеспечение сохранности личных дел гражданских служащих;

в) обеспечение конфиденциальности сведений, содержащихся в личных делах гражданских служащих, в соответствии с Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также в соответствии с настоящим Положением;

г) предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных гражданских служащих, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, для опубликования общероссийским средствам массовой информации по их обращениям;

д) предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера соответствующих гражданских служащих субъектов Российской Федерации для

опубликования общероссийским и региональным средствам массовой информации по их обращениям;

е) информирование гражданских служащих, указанных в подпунктах «г» и «д» настоящего пункта, об обращении общероссийского или регионального средства массовой информации о предоставлении ему сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера этих гражданских служащих;

ж) ознакомление гражданского служащего с документами своего личного дела не реже одного раза в год, а также по просьбе гражданского служащего и во всех иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

20. Гражданские служащие, уполномоченные на ведение и хранение личных дел гражданских служащих, могут привлекаться в соответствии с законодательством Российской Федерации к дисциплинарной и иной ответственности за разглашение конфиденциальных сведений, содержащихся в указанных личных делах, а также за иные нарушения порядка ведения личных дел гражданских служащих, установленного настоящим Положением.

21. При переводе гражданского служащего на должность гражданской службы в другом государственном органе его личное дело передается в государственный орган по новому месту замещения должности гражданской службы.

22. При назначении гражданского служащего на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации его личное дело передается в государственный орган по месту замещения государственной должности Российской Федерации или государственной должности субъекта Российской Федерации.

23. Личные дела гражданских служащих, уволенных с гражданской службы (за исключением гражданских служащих, указанных в пункте 22 настоящего Положения), хранятся кадровой службой соответствующего государственного органа в течение 10 лет со дня увольнения с гражданской службы, после чего передаются в архив.

Если гражданин, личное дело которого хранится кадровой службой государственного органа, поступит на гражданскую службу вновь, его личное дело подлежит передаче указанной кадровой службой в государственный орган по месту замещения должности гражданской службы.

Личные дела гражданских служащих, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, хранятся кадровой службой соответствующего государственного органа в соответствии с законодательством Российской Федерации о

государственной тайне.

Приложение 2

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХСЛУЖАЩИХ

Утверждены Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (в ред. Указа Президента РФ от 20 марта 2007 г. № 372)

1. Настоящие общие принципы представляют собой основы поведения государственных служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей.

2. Государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, призван:

исполнять должностные (служебные) обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственного органа;

исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;

осуществлять свою деятельность в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции государственного органа;

не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей;

соблюдать установленные законом ограничения для государственных служащих; соблюдать политическую нейтральность, исключающую возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений;

соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и представителями организаций;

проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственным служащим должностных (служебных) обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

при угрозе возникновения конфликта интересов – ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, – сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов;

не использовать свое служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов, лично его касающихся;

воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в его должностные (служебные) обязанности;

соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать им в установленных законами случаях и порядке содействие в получении достоверной информации;

воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения в иностранной валюте (условных денежных единицах) стоимости на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это

необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами (соглашениями), обычаями делового оборота.

(абзац введен Указом Президента РФ от 20 марта 2007 г. № 372)

3. Государственный служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также призван:

принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.

Приложение 3

ПОЛОЖЕНИЕ О ПОРЯДКЕ СДАЧИ КВАЛИФИКАЦИОННОГО ЭКЗАМЕНА ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ГРАЖДАНСКИМИ СЛУЖАЩИМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОЦЕНКИ ИХ ЗНАНИЙ, НАВЫКОВ И УМЕНИЙ (ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ)

Утверждено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111

1. Настоящим Положением в соответствии со статьей 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяется порядок сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации (далее – гражданские служащие), замещающими должности государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – должности гражданской службы) в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта Российской Федерации или их аппаратах (далее – государственный орган), а также порядок оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданских служащих.

2. Квалификационный экзамен сдают гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий:

а) должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»;

б) должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей гражданской службы.

3. Гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категории "руководители", относящиеся к высшей группе должностей гражданской службы, сдают квалификационный экзамен по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (далее – представитель нанимателя).

4. Квалификационный экзамен проводится:

а) при решении вопроса о присвоении гражданскому

служащему, не имеющему классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – классный чин), первого классного чина по замещаемой должности гражданской службы;

б) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему очередного классного чина по замещаемой должности гражданской службы, который присваивается гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый гражданскому служащему;

в) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему классного чина после назначения его на более высокую должность гражданской службы, если для этой должности предусмотрен более высокий классный чин, чем тот, который имеет гражданский служащий.

5. В случаях, предусмотренных подпунктами «а» и «в» пункта 4 настоящего Положения, квалификационный экзамен проводится после успешного завершения испытания, а если испытание гражданскому служащему не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения гражданского служащего на должность гражданской службы.

6. Квалификационный экзамен проводится по решению представителя нанимателя, которое он принимает по собственной инициативе или по инициативе гражданского служащего.

7. Квалификационный экзамен проводится по решению представителя нанимателя по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

Квалификационный экзамен, проводимый по инициативе гражданского служащего, считается внеочередным и проводится не позднее чем через три месяца после дня подачи гражданским служащим письменного заявления о присвоении классного чина.

8. Квалификационный экзамен проводится конкурсной или аттестационной комиссией в порядке, установленном для проведения заседаний конкурсной или аттестационной комиссии (далее – комиссия).

9. В решении представителя нанимателя о проведении квалификационного экзамена указываются:

а) дата и время проведения квалификационного экзамена;

б) список гражданских служащих, которые должны сдавать квалификационный экзамен; в) перечень документов, необходимых для проведения квалификационного экзамена.

10. Решение о предстоящей сдаче квалификационного

экзамена доводится до сведения гражданского служащего не позднее чем за месяц до его проведения.

11. Не позднее чем за месяц до проведения квалификационного экзамена непосредственный руководитель гражданского служащего направляет в комиссию отзыв об уровне знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) гражданского служащего и о возможности присвоения ему классного чина.

12. Гражданский служащий должен быть ознакомлен с отзывом, указанным в пункте 11 настоящего Положения, не менее чем за две недели до проведения квалификационного экзамена. Гражданский служащий вправе представить в комиссию заявление о своем несогласии с указанным отзывом.

13. При проведении квалификационного экзамена комиссия оценивает знания, навыки и умения (профессиональный уровень) гражданских служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов гражданских служащих, сложностью и ответственностью работы, выполняемой гражданскими служащими, на основе экзаменационных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы.

14. Решение о результате квалификационного экзамена выносится комиссией в отсутствие гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается сдавшим квалификационный экзамен.

15. По результатам квалификационного экзамена в отношении гражданского служащего комиссией выносится одно из следующих решений:

а) признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина;

б) признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен.

16. Результат квалификационного экзамена заносится в экзаменационный лист гражданского служащего, составленный по форме согласно приложению. Экзаменационный лист подписывается председателем, заместителем председателя,

секретарем и членами комиссии, присутствовавшими на заседании.

Гражданский служащий знакомится с экзаменационным листом под расписку. Экзаменационный лист гражданского служащего и отзыв об уровне его знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) и о возможности присвоения ему классного чина хранятся в личном деле гражданского служащего.

17. Результаты квалификационного экзамена направляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после его проведения.

18. На основании результатов квалификационного экзамена представитель нанимателя либо принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина гражданскому служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направляет представление о присвоении указанному гражданскому служащему классного чина в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе.

19. Гражданский служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не ранее чем через шесть месяцев после проведения данного экзамена.

20. Гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Приложение 4

ПОЛОЖЕНИЕ О ПРОВЕДЕНИИ АТТЕСТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Утверждено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110

I. Общие положения

1. Настоящим Положением в соответствии со статьей 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяется порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации (далее – гражданские служащие), замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – должности гражданской службы) в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта Российской Федерации или их аппаратах (далее – государственный орган).

2. Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

3. Аттестации не подлежат гражданские служащие:

а) проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;

б) достигшие возраста 60 лет;

в) беременные женщины;

г) находящиеся в отпуске по беременности и родам и в

отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных гражданских служащих возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска;

д) замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;

е) в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

4. Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года.

До истечения трех лет после проведения предыдущей аттестации может проводиться внеочередная аттестация гражданского служащего.

5. Внеочередная аттестация может проводиться:

а) по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;

б) по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (далее – представитель нанимателя), после принятия в установленном порядке решения:

о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе;

об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

6. По результатам внеочередной аттестации гражданским служащим, имеющим преимущественное право на замещение должности гражданской службы, могут быть предоставлены для замещения иные должности гражданской службы, в том числе в другом государственном органе, в соответствии с частью 6 статьи 31 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

II. Организация проведения аттестации

7. Для проведения аттестации гражданских служащих по решению представителя нанимателя издается правовой акт государственного органа, содержащий положения:

а) о формировании аттестационной комиссии;

б) об утверждении графика проведения аттестации;

в) о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;

г) о подготовке документов, необходимых для работы

аттестационной комиссии.

8. Аттестационная комиссия формируется правовым актом государственного органа в соответствии с частями 9 – 12 статьи 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Указанным актом определяются состав аттестационной комиссии, сроки и порядок ее работы.

В состав аттестационной комиссии включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы), представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

Состав аттестационной комиссии для проведения аттестации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.

В зависимости от специфики должностных обязанностей гражданских служащих в государственном органе может быть создано несколько аттестационных комиссий.

9. Аттестационная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Все члены аттестационной комиссии при принятии решений обладают равными правами.

10. График проведения аттестации ежегодно утверждается

представителем нанимателя и доводится до сведения каждого аттестуемого гражданского служащего не менее чем за месяц до начала аттестации.

11. В графике проведения аттестации указываются:

а) наименование государственного органа, подразделения, в которых проводится аттестация;

б) список гражданских служащих, подлежащих аттестации;

в) дата, время и место проведения аттестации; г) дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за их представление руководителей соответствующих подразделений государственного органа.

12. Не позднее чем за две недели до начала аттестации в аттестационную комиссию представляется отзыв об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем.

13. Отзыв, предусмотренный пунктом 12 настоящего Положения, должен содержать следующие сведения о гражданском служащем:

а) фамилия, имя, отчество;

б) замещаемая должность гражданской службы на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность;

в) перечень основных вопросов (документов), в решении (разработке) которых гражданский служащий принимал участие;

г) мотивированная оценка профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

14. К отзыву об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим поручениях и подготовленных им проектах документов за указанный период, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

При каждой последующей аттестации в аттестационную комиссию представляется также аттестационный лист гражданского служащего с данными предыдущей аттестации.

15. Кадровая служба государственного органа не менее чем за неделю до начала аттестации должна ознакомить каждого аттестуемого гражданского служащего с представленным отзывом об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период. При этом аттестуемый гражданский служащий вправе

представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за указанный период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя.

III. Проведение аттестации

16. Аттестация проводится с приглашением аттестуемого гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии. В случае неявки гражданского служащего на заседание указанной комиссии без уважительной причины или отказа его от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, а аттестация переносится на более поздний срок.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости – его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. В целях объективного проведения аттестации после рассмотрения представленных аттестуемым гражданским служащим дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности за аттестационный период аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание комиссии.

17. Обсуждение профессиональных и личностных качеств гражданского служащего применительно к его профессиональной служебной деятельности должно быть объективным и доброжелательным.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы, его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности.

При этом должны учитываться результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента, профессиональные знания и опыт работы гражданского служащего, соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к

служебному поведению и обязательств, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, а при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим гражданским служащим, – также организаторские способности.

18. Заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее членов.

19. Решение аттестационной комиссии принимается в отсутствие аттестуемого гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается соответствующим замещаемой должности гражданской службы.

На период аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, его членство в этой комиссии приостанавливается.

20. По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

а) соответствует замещаемой должности гражданской службы;

б) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

в) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

г) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

21. Результаты аттестации сообщаются аттестованным гражданским служащим непосредственно после подведения итогов голосования.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист гражданского служащего, составленный по форме согласно приложению. Аттестационный лист подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании.

Гражданский служащий знакомится с аттестационным листом под расписку.

Аттестационный лист гражданского служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период хранятся в личном деле гражданского служащего.

Секретарь аттестационной комиссии ведет протокол заседания комиссии, в котором фиксирует ее решения и результаты голосования. Протокол заседания аттестационной комиссии подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании.

22. Материалы аттестации гражданских служащих представляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после ее проведения.

23. В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа или принимается решение представителя нанимателя о том, что гражданский служащий:

а) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

б) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

в) понижается в должности гражданской службы.

24. При отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или от перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и уволить его с гражданской службы в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе.

По истечении одного месяца после проведения аттестации перевод гражданского служащего на другую должность гражданской службы либо увольнение его с гражданской службы по результатам данной аттестации не допускается. Время болезни и ежегодного оплачиваемого отпуска гражданского служащего в указанный срок не засчитывается.

25. Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Приложение 5

ПОЛОЖЕНИЕ

ОБ УПРАВЛЕНИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИПО ВОПРОСАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Утверждено Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 727 (в ред. Указов Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474, от 06 декабря 2007 г. № 1643)

1. Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы (далее – Управление) является самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации.

2. Управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, Положением об Администрации Президента Российской Федерации, распоряжениями Администрации Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением.

Положение об Управлении утверждается Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

3. Основными задачами Управления являются:

содействие Президенту Российской Федерации в пределах своих полномочий в определении основных направлений реформирования и развития государственной службы Российской Федерации (далее – государственная служба), в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти по этим вопросам;

обеспечение реализации Президентом Российской Федерации его полномочий по проведению государственной политики в области государственной службы;

участие в работе по совершенствованию правовых основ государственной службы.

4. Основными функциями Управления являются:

участие в подготовке законопроектов по вопросам государственной службы, вносимых Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы, а

также проектов указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации по названным вопросам;

представление предложений Президенту Российской Федерации по вопросам организации государственной службы, подготовки граждан для прохождения государственной службы, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также по вопросам формирования и совершенствования системы управления государственной службой;

участие в подготовке проектов федеральных целевых программ по вопросам государственной службы;

обеспечение выполнения Администрацией Президента Российской Федерации функции координатора федеральных целевых программ по вопросам государственной службы;

организационное обеспечение деятельности рабочих органов по подготовке мероприятий, связанных с реформированием государственной службы;

участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и для его программных выступлений;

анализ практики применения федерального законодательства по вопросам государственной службы, подготовка докладов, аналитических и информационных материалов для Президента Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы;

обеспечение выполнения Администрацией Президента Российской Федерации функций: по согласованию предложений федерального государственного органа по управлению государственной службой (до его образования – федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации) об объеме финансирования государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих и о приоритетных направлениях их дополнительного профессионального образования; по согласованию ежегодно утверждаемого Правительством Российской Федерации после вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих федеральных государственных органов, за исключением федеральных государственных гражданских служащих федеральных министерств, руководство деятельностью

которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетов, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации; по организации выполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих на соответствующий год в части, касающейся получения ими дополнительного профессионального образования за пределами территории Российской Федерации;

отбор федеральных государственных гражданских служащих для получения ими дополнительного профессионального образования за пределами территории Российской Федерации, контроль за качеством их обучения и учет федеральных государственных гражданских служащих, получивших дополнительное профессиональное образование за пределами территории Российской Федерации;

участие совместно с заинтересованными государственными органами в переговорах с государственными органами иностранных государств и международными организациями по вопросам заключения соглашений о подготовке (стажировке) за рубежом лиц, замещающих должности государственной службы, а также по другим вопросам, связанным с государственной службой;

взаимодействие с Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации по вопросам реализации основных направлений ее деятельности;

осуществление мониторинга реформирования и развития государственной службы;

участие в пределах своей компетенции в проверках реализации федеральными органами исполнительной власти федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы.

5. Управление для осуществления своих задач и функций имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также от организаций и

должностных лиц;

пользоваться банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти;

участвовать в проведении проверок, осуществляемых соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и контролирующими органами;

привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

6. Управление при реализации своих функций взаимодействует с Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, аппаратами Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного суда Российской Федерации, с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

7. Информационное, документационное, правовое, материальнотехническое, транспортное обеспечение деятельности Управления, а также социально-бытовое обслуживание его работников осуществляют Управление делами Президента Российской Федерации и соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации.

8. Руководство деятельностью Управления осуществляет начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы (далее – начальник Управления), который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

9. Начальник Управления имеет заместителей начальника Управления.

10. Начальник Управления:

распределяет должностные обязанности между заместителями начальника Управления, референтами и начальниками департаментов;

вносит предложения о заключении от имени Администрации Президента Российской Федерации договоров с научно-

исследовательскими организациями и специалистами на проведение работ по вопросам, находящимся в ведении Управления; издает распоряжения по вопросам работы Управления.

11. Начальник Управления несет ответственность за выполнение задач, возложенных на Управление.

12. Заместители начальника Управления, референты, начальники департаментов несут ответственность за выполнение возложенных на них обязанностей в соответствии с утверждаемым начальником Управления распределением должностных обязанностей.

notes

1

Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 3 августа.

2

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

3

Государственная гражданская служба: учебник / Под ред. В.Г. Игнатова. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Издат. центр «МарТ», 2005. С. 69.

4

Государственная гражданская служба: учебник / Под ред. В.Г. Игнатова. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Издат. центр «МарТ», 2005. С. 72.

5

Государственная гражданская служба: учебник / Под ред. В.Г. Игнатова. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Издат. центр «МарТ», 2005. С. 73.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие. М.: Юркнига, 2005. С. 48.

Архипова Т.Г., Сенин М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России. XVIII – XX вв. – М.: Высшая школа, 1999.

8

Архипова Т.Г. История государственной службы в России. XVIII – XX вв. / Т.Г. Архипова, М.Ф. Сенин, А.С. Сенин. – М.: Высшая школа, 1999. С. 57.

9

Архипова Т.Г. История государственной службы в России. XVIII – XX вв. / Т.Г. Архипова, М.Ф. Сенин, А.С. Сенин. – М.: Высшая школа, 1999. С. 60.

10

Архипова Т.Г. История государственной службы в России. XVIII – XX вв. / Т.Г. Архипова, М.Ф. Сенин, А.С. Сенин. – М.: Высшая школа, 1999. С. 80 с.

11

Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 3 августа.

12

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

13

Там же.

14

Там же.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

16

Там же.

17

Там же.

18

Там же.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федеральный закон от 20 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. 1998. 27 марта.

21

Федеральный закон от 20 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. 1998. 27 марта.

Федеральный закон от 20 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. 1998. 27 марта.

23

Федеральный закон от 20 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. 1998. 27 марта.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

29

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

30

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

31

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

32

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

33

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

35

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

Там же.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

38

Там же.

39

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

Там же.

41

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

42

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

43

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Там же.

Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

51

Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб. / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. С. 407.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

53

Закон Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» (в ред. Закона РТ от 25 октября 2005 № 106-ЗРТ).

Закон Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» (в ред. Закона РТ от 25 октября 2005 № 106-ЗРТ).

55

Закон Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» (в ред. Закона РТ от 25 октября 2005 № 106-ЗРТ).

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – № 10. – ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.